

3067
G7
$B 39 076
YC 25574


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



LES CONVENTIONS

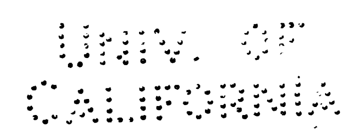
AVEC

LES GRANDES COMPAGNIES

PAR

Georges GRAUX

DÉPUTÉ



PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie, ÉDITEURS

de la Collection des principaux Économistes, des Économistes et Publicistes contemporains, de la Bibliothèque des sciences morales et politiques, du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

14, RUE RICHELIEU, 14

1883

AVANT-PROPOS.

Au lendemain de la signature d'importantes conventions entre l'État et les grandes Compagnies et à la veille d'un débat parlementaire qui préoccupe vivement l'opinion publique, j'ai pensé qu'il pourrait y avoir quelque intérêt à résumer ce qui a été fait en France et à l'étranger pour le développement des chemins de fer, à comparer les différents régimes qui ont été adoptés dans les différents pays et à constater les résultats qu'ont produits ces régimes. Si tous les éléments de mon travail se trouvent dans le remarquable ouvrage de M. Aucoc (1), dans des brochures, des statistiques et des documents parlementaires, on me pardonnera une compilation qui pourra économiser le temps et la peine de ceux qui n'ont pas le loisir de se livrer à de longues et laborieuses recherches.

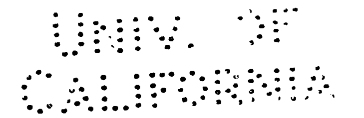
Ce sont les faits qui ont formé ma conviction. Ce sont les chiffres qui ont dicté mes conclusions.

Ce sont ces mêmes faits et ces mêmes chiffres qui ont rendu partisans du régime des conventions des hommes d'État, jadis partisans résolus du rachat et de l'exploitation par l'État. Ces hommes ont reconnu l'erreur écono-

(1) *Conférence sur l'administration et sur le droit administratif*, t. III, 2e édition.

mique qu'ils avaient commise, et au lieu de mettre leur amour-propre à persévérer dans une opinion erronée, ils ont mis leur intelligence au service de la vérité qu'ils ont reconnue.

Le récit exact des crises traversées en France et à l'étranger par l'industrie des chemins de fer est la meilleure démonstration de la nécessité pour l'État d'abandonner à des Compagnies l'exploitation et de se réserver le contrôle. La concurrence entre chemins de fer est impossible. L'exploitation par l'État présente d'innombrables difficultés. C'est dans l'association de l'État et des Compagnies que se trouve, non seulement la solution d'une crise passagère, mais la solution définitive du régime des chemins de fer. Telles sont les vérités qui apparaîtront dans le cours de ce travail, et que nous espérons voir triompher devant le Parlement.



LES CONVENTIONS

AVEC

LES GRANDES COMPAGNIES

Trois périodes : 1833-1859; 1859-1876; 1876-1883. — Les prévisions en 1837. — La spéculation nécessite l'intervention de l'État. — La loi de 1840. — Les longues concessions. — Berryer, Duchatel, Thiers. — La loi de 1842 et la conception du premier réseau. — Régime mixte : l'État et l'industrie privée. — Spéculations nouvelles. — Révolution de 1848; premiers projets de rachat. — Empire de 1852 à 1857. — Prolongation des concessions; création du Grand-Central; fusion des six grandes Compagnies. — Les Compagnies demandent la revision des conventions. — Conventions de 1859; garantie d'intérêt, revenu réservé, déversoir. — Résultats de ces conventions : 700 kilomètres annuellement construits; dépenses de l'État et dépenses des Compagnies. — Remboursement de la garantie d'intérêt. — L'État partage les bénéfices. — Les traités de commerce. — Les chemins de fer des Charentes et de la Vendée. — Les conventions de 1863. — L'impossibilité de la concurrence. Statistique des chemins de fer. — Les chemins de fer d'intérêt local et la loi de 1865. — Conventions de 1868 et de 1869. — Guerre de 1870. — Commission

d'enquête de l'Assemblée nationale. — Rapports de M. Cézanne et de M. Krantz. — Le rachat en 1873. — Les conventions de 1875. — Les nouvelles Compagnies. — La Chambre de 1876. — Le socialisme d'État. — La déconfiture des chemins de fer des Charentes et de la Vendée. — La convention de 1876 avec l'Orléans. Le rapport de M. Richard Waddington. — MM. Allain-Targé, Lecesne, Bethmont, Christophle, Léon Say, Wilson. — Le rachat des Charentes et de la Vendée. — Déclaration du ministre sur le rachat intégral. — Exposé des motifs de M. de Freycinet et rapport de M. Foucher de Careil en 1878. — Conventions de 1878 avec le Nord et l'Ouest. — Exploitation provisoire par l'État. — Proposition Jean David. — Les trois sous-commissions et les rapports de MM. Baïhaut, Richard Waddington et Lebaudy. — Les conseils généraux et les chambres de commerce. — Le programme de M. de Freycinet. — Le 3 0/0 amortissable. — Tableau des chemins de fer au 31 mars 1881. — Comparaison des chemins de fer français et étrangers. — L'établissement du second réseau. — Ce qu'il a coûté à l'État et aux Compagnies. — Ce qu'il a rapporté à l'État et aux actionnaires.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES CONVENTIONS.

L'histoire des conventions successives conclues entre l'Etat et les Compagnies de chemins de fer est le meilleur argument de la doctrine qui préconise l'alliance de l'Etat et de l'industrie privée, comme le meilleur régime des chemins de fer.

Si l'on tient compte de toutes les variations qu'a subies le régime des chemins de fer, depuis l'enfance des voies ferrées jusqu'en 1883, on peut penser, avec M. Aucoc, que le système inauguré par les dernières conventions intervenues entre l'État et les grandes Compagnies va ouvrir une sixième période de l'histoire des chemins de fer français.

Mais si l'on veut négliger les détails et tenir compte des résultats, on peut diviser en trois périodes le cycle parcouru par les voies ferrées depuis leur origine jusqu'à nos jours : de 1833 (1) à 1859, période d'enfance, de tâtonnements, d'expérimentation; de 1859 à 1876, période d'un développement régu-

(1) C'est à cette date que le Parlement vota le premier crédit destiné aux chemins de fer. Le crédit était de 500,000 fr. et avait pour objet les frais d'étude des lignes à créer. C'est en 1823 qu'avait été faite la première concession, celle du chemin de fer de Saint-Étienne à la Loire, et en juillet 1832 qu'eut lieu la première traction par locomotion sur le chemin de Saint-Étienne à Lyon. C'est seulement à partir de 1835 et du chemin de fer de Paris à Saint-Germain, que l'État se réserve la possession de la voie ferrée à l'expiration de la concession, dont le temps est limité, et impose aux Compagnies des obligations déterminées par un cahier des charges.

lier et méthodique, dont on peut critiquer les lenteurs, mais dont on ne peut méconnaître la sagesse; de 1876 à 1883, nouvelle période d'expérimentation et de tâtonnement, accompagnée de la fièvre du progrès et d'une ardeur enthousiaste pour la création immédiate d'un réseau illimité. En 1883, s'ouvre une nouvelle période de sagesse, nécessitée par la situation du Trésor.

Dès 1837, le Parlement commença à discuter les avantages et les inconvénients de la construction et de l'exploitation par l'État ou par l'industrie privée, et le député qui, dans une interruption, fit remarquer que la construction par l'État pourrait entraîner une dépense de un milliard fut considéré comme un pessimiste extravagant, et accueilli par les rires ironiques de la Chambre tout entière. La spéculation commença en 1838 à s'emparer des valeurs créées pour la construction des voies ferrées et, en 1839, certaines Compagnies renoncèrent à leurs concessions, d'autres en démandèrent la prolongation, et d'autres enfin, sollicitèrent la réduction des dépenses qui leur étaient imposées par le cahier des charges. Les lois des 1 et 9 août 1839 eurent pour objet d'accorder cette réduction. Avec la loi du 15 juillet 1840, qui prolonge de 70 à 90 ans la concession de la Compagnie d'Orléans, apparaît pour la première fois dans notre législation le système de la garantie d'intérêt déjà préconisée en 1837 par Berryer et Dufaure. Cette garantie fut fixée à 4 °/₀ pour un capital de 40 millions, et le principe de la loi fut défendu par son rapporteur Gustave de Beaumont, par Berryer et Duchatel, par M. Jaubert, ministre des travaux publics, et par M. Thiers, président du Conseil des ministres.

La même année, la Chambre, obligée de constater les difficultés financières que rencontrait la constitution des Compagnies, vota l'exécution par l'État d'un certain nombre de lignes.

C'est la loi du 11 juillet 1842, votée à une date où la France n'avait que 877 kilomètres de chemin de fer, tandis que l'Europe en avait 9,281, qui créa un premier réseau rayonnant de

Paris sur nos différentes frontières. En même temps, cette loi institua un régime mixte, une transaction entre le système suivi en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique, le système de la liberté absolue abandonnant les chemins de fer à l'initiative privée sans aucune surveillance et aucun contrôle de l'Etat, et le système suivi par la Belgique et par plusieurs Etats d'Allemagne, système du socialisme d'Etat, confiant à l'Etat la construction et l'exploitation des voies ferrées. Dans ce régime mixte, l'Etat prenait à sa charge l'acquisition des terrains, les terrassements, les ouvrages d'art et les stations ; les Compagnies, chargées de l'exploitation, fournissaient la voie de fer, le ballast, et le matériel d'exploitation. A l'expiration du bail, l'Etat devenait propriétaire du chemin de fer en rachetant, à dire d'experts, la voie ferrée et le matériel d'exploitation. Le Parlement devait fixer la durée du bail et approuver les tarifs (1). Il vota 125 millions pour l'entreprise des grandes lignes qui avaient été classées. Les nouvelles lignes furent rapidement construites, et ce nouvel élan donné à la construction des voies ferrées encouragea les spéculations financières, qu'une loi du 15 juillet 1855 essaya vainement de réprimer, qui provoquèrent une crise en 1847, à la suite d'une mauvaise récolte, et faillirent amener une catastrophe en 1848, à la suite de la Révolution de février.

Le 17 mai 1848, la théorie du rachat fait son apparition, la Commission exécutive propose le rachat de toutes les voies ferrées ; mais cette proposition, contraire aux engagements pris par l'Etat dans le cahier des charges, ne reçoit d'autre application que la loi du 17 août 1848, qui a pour objet le rachat du chemin de fer de Paris à Lyon, propriété d'une Compagnie aux abois.

En continuant le système de l'infrastructure confiée à l'Etat et de la superstructure confiée aux Compagnies, avec la

(1) La loi de 1842 faisait partager par les départements et les communes les charges mises au compte de l'État. Mais la loi du 19 juillet 1845 abrogea cette disposition de la loi du 11 juin 1842.



garantie d'intérêt de 4 0/0 sur les dépenses, donnée par l'Etat, l'Empire, de 1852 à 1857, fit deux innovations, dont l'une consista dans le prolongement jusqu'à 99 ans de la durée des concessions, et l'autre dans la fusion en 6 grandes Compagnies des nombreuses petites Compagnies éparpillées dans toute la France. L'expérience du Grand-Central qui, de 1853 à 1855 obtint une concession de 1,000 kilomètres, prouva combien il était dangereux d'instituer des Compagnies nouvelles, placées dans cette alternative de faire concurrence aux lignes existantes et d'entraîner les Compagnies rivales dans une ruine commune ou d'entreprendre des lignes improductives et de marcher à une catastrophe inévitable.

La fusion des Compagnies avait au contraire pour avantages : de pouvoir imposer des lignes onéreuses aux concessionnaires de lignes rémunératrices, d'assurer l'unité du service, d'imposer l'uniformité du cahier des charges, et d'unifier le maximum des tarifs. Les 33 Compagnies de 1846 étaient réduites au nombre de 6 en 1859.

La crise financière qui éclata en 1857 amena les fameuses conventions de 1859. En vertu de son pouvoir d'autoriser par décret tous les travaux publics n'imposant aucune charge au Trésor (art. 4 du Sénatus-consulte du 25 décembre 1852), l'Empereur avait, en 1857, imposé aux Compagnies d'Orléans et de Lyon, qui venaient de reprendre le réseau du Grand-Central, des lignes nouvelles formant 2,597 kilomètres, sans subvention ni garantie d'intérêts, et avec un nouveau cahier des charges plus onéreux que le précédent. Ayant dépensé 2 milliards pour exploiter 7,453 kilomètres, obligées à une nouvelle dépense d'une somme encore plus considérable pour exécuter les 16,069 kilomètres dont elles étaient concessionnaires, atteintes dans leur crédit par l'entreprise de lignes secondaires sans subvention ni garantie d'intérêt, les Compagnies demandèrent au Gouvernement la revision de leurs conventions. Le Gouvernement traitait dans des conditions d'autant plus favorables que la situation des Compagnies était plus critique.

L'exposé des motifs du projet de loi présenté à la Chambre des députés, le 8 février 1859, après avoir repoussé l'ajournement des lignes improductives comme une mesure impolitique et impopulaire, généralisait le système de la garantie d'intérêt, imaginé en 1840 et souvent appliqué depuis 1852. Par la garantie d'intérêt, le Trésor ne faisait ni un sacrifice immédiat ni un sacrifice définitif, puisque ses dépenses étaient échelonnées et puisqu'elles ne constituaient qu'une avance remboursable dés que l'intérêt garanti serait dépassé. Par la séparation de l'ancien et du nouveau réseau et la création du revenu *réservé*, les Compagnies conservaient les bénéfices auxquels elles avaient droit sur leurs lignes primitivement construites, et elles retrouvaient le crédit par la garantie donnée à l'intérêt du capital consacré aux lignes nouvelles Par le système du *déversoir*, par l'obligation imposée aux Compagnies d'attribuer au nouveau réseau, toute la portion du revenu de l'ancien réseau excédant un certain chiffre déterminé par kilomètre, l'intérêt garanti par l'Etat se trouvait diminué au fur et à mesure de l'accroissement du trafic résultant des nouvelles lignes.

Préparé par M. de Vuillefroy, président de section au Conseil d'État (*Monit.* des 23 février et 4 mars 1859), rapporté à la Chambre par M. de Jouvenel, le 6 mai, ce projet fut discuté les 16, 17 et 18 mai, et adopté par 221 voix contre 11.

Aux termes des conventions approuvées par cette loi, la garantie d'intérêt ne s'appliquait qu'au nouveau réseau; elle était de 4 0/0 + 0 fr. 65 pour l'amortissement; elle devait courir à partir du 1er janvier 1864 pour la Compagnie de l'Est et du 1er janvier 1865 pour les autres compagnies; elle était limitée à une durée de 50 ans; elle ne pouvait porter sur un capital supérieur au chiffre déterminé pour chaque compagnie et formant pour l'ensemble des compagnies 3,101,500,000 fr., soit une annuité de 144,213,750 fr., payable par l'État, intérêt et amortissement compris (1). Ces annuités ne constituaient

(1) Au taux où les Compagnies avaient émis leurs emprunts, l'intérêt

d'ailleurs que des avances remboursables, dès que les bénéfices des compagnies excéderaient l'intérêt garanti, et, dans la pensée du rapporteur, au Corps législatif, M. de Jouvenel, elles ne devaient, en réalité, grever l'État que d'une dépense de 15 millions, parce que l'expérience des anciennes lignes prouvait que la garantie d'intérêt serait souvent inutile.

Le calcul du réseau réservé de l'ancien réseau fut établi sur les bases suivantes : on additionna la moyenne, légèrement abaissée, des dividendes distribués aux actionnaires, l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour l'ancien réseau, et le chiffre de 1 fr. 10, différence de l'intérêt garanti par l'État et de l'intérêt dû par les compagnies, et l'ensemble de ces sommes constitua le *revenu réservé*. L'excédent de ce revenu (1), calculé par kilomètre et affecté à compléter les recettes du second réseau, constitua *le déversoir*.

avec l'amortissement aurait dû être de 5 fr. 75, et non de 4 fr. 65, pour payer l'intérêt et l'amortissement des capitaux engagés dans la construction du nouveau réseau. La différence de 1 fr. 10 fût laissée à la charge de l'ancien réseau, dont les produits allaient augmenter par suite des affluents des lignes nouvelles.

(1) Ce revenu fut arrêté aux chiffres suivants par les auteurs des conventions :

Pour la Compagnie	de l'Est, à...............	29.100	par kilomètre.
—	du Midi, à...............	28.010	—
—	du Nord, à...............	38.240	—
—	d'Orléans, à..............	26.000	—
—	de l'Ouest, à.............	35.900	—
—	de Paris-Lyon-Méditerr., à.	29.900	—

Il en ressortait pour chacune des Compagnies ainsi constituées et réglementées, un dividende convenu qui ressortait :

A 30 fr. »	par action	en faveur des	584.000	actions	de l'Est,
A 35 »		—	250.000	—	du Midi,
A 50 »		—	525.000	—	du Nord,
A 51 80		—	600.000	—	d'Orléans,
A 30 »		—	500.000	—	de l'Ouest,
A 47 »		—	800.000	—	de Paris-Lyon-Médit.

soit une moyenne de 40 fr. 633 pour chacune des 3,059,000 actions existantes.

A partir de 1872, les Compagnies consentaient à partager avec l'État les bénéfices excédant un chiffre déterminé. Pour établir ce revenu réservé, le déversoir et les bénéfices à partager, les Compagnies durent donner à l'État leurs comptes de premier établissement et d'exploitation, et le contrôle de l'État se trouva ainsi exercé. Un délai de 5 ans fut imposé aux Compagnies pour la clôture de leur compte de premier établissement à partir du jour de l'exploitation. Les travaux de superstruction, y compris les stations, mais non les maisons de gardes, qui, aux termes de la loi de 1842 étaient à la charge de l'État, étaient mis à la charge des compagnies. Une exception était faite pour les chemins de fer de Rennes à Brest et des Pyrénées, dont la construction devait considérablement dépasser les dépenses prévues.

Grâce à ces conventions, le crédit des Compagnies fut rétabli, les émissions d'obligations, sauf pour la Compagnie d'Orléans, suffirent aux dépenses, et 700 kilomètres furent annuellement livrés à l'exploitation.

A ces résultats si heureux, il faut ajouter le partage des bénéfices par l'État avec les Compagnies et la propriété du réseau acquise à l'État à l'expiration de la concession. Le partage des bénéfices par l'État devait commencer lorsque « l'ensemble des produits nets des deux réseaux excéderait les sommes nécessaires pour représenter à la fois 8 0/0 du capital effectivement dépensé pour les lignes de l'ancien réseau 6 0/0 du capital effectivement dépensé pour les lignes du nouveau réseau concédées avant 1875, et 6,50 0/0 du capital dépensé pour les lignes soit de l'ancien, soit du nouveau réseau, concédées en 1875 ».

La propriété du réseau devait être acquise à l'Etat en novembre 1954 pour le réseau de l'Est, en décembre 1960 pour le Midi, en décembre 1950 pour le Nord, en décembre 1956 pour l'Orléans et l'Ouest, en décembre 1958 pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

Le droit pour l'Etat d'acquérir dans 73 ans cet admirable réseau établi, pour les 9/10 avec l'épargne et destiné à pro-

duire un revenu net annuel de 800 millions, ne lui imposera d'autres charges que le rachat du matériel et du mobilier, à la condition que les chemins seront en bon état, et avec la faculté de saisir les revenus des compagnies pendant les cinq dernières années de leur exploitation et d'opposer en compensation la créance résultant des avances faites pour la garantie d'intérêt.

« Ainsi, garantie d'intérêt accordée par le Trésor aux Compagnies sous la forme d'avances remboursables et portant intérêts à 4 0/0; partage des bénéfices au profit de l'Etat, au delà d'un certain produit net; retour au patrimoine national de toutes les lignes ferrées à l'expiration des concessions; telle est, sauf quelques modifications de détail apportées par les contrats postérieurs, l'économie des conventions conclues en 1859 entre les compagnies de chemins de fer et les pouvoirs publics. Cette œuvre considérable, à l'élaboration de laquelle les hommes les plus éminents par le talent et par l'expérience avaient été conviés avait pour but de créer le merveilleux instrument de circulation dont nous jouissons aujourd'hui, en faisant appel aux capitaux privés disponibles, en leur accordant le concours du crédit de l'Etat, et de sauvegarder à la fois les droits de l'un et les intérêts des autres (1). »

Mais, le développement de l'industrie, les facilités accordées à la concurrence étrangère par les traités de commerce de 1860 et les prétentions souvent légitimes des départements et des villes nécessitèrent un nouveau développement du réseau. Par les lois du 1er août 1860 et du 2 juillet 1861, la construction de 37 nouvelles lignes formant 1,709 kilm. fut décidée, sans que les concessionnaires fussent désignés. Les concessions ne furent malheureusement pas demandées pour toutes les lignes par les grandes Compagnies, et le Gouvernement commit la faute de laisser naître la Compagnie des che-

(1) Octave Noël. *Conséquences économiques et financières des conventions de 1859.*

mins de fer des Charentes et celle des chemins de fer de Vendée. La Compagnie des Salines de l'Est obtint aussi la concession d'une ligne.

En 1863, de nouvelles conventions devinrent nécessaires pour rectifier certaines erreurs commises dans les conventions de 1859, et pour donner plus d'extension au second réseau. Des conventions, ratifiées par les lois et décrets des 1er mai, 11 juin et 6 juillet 1863, augmentèrent le montant du capital ayant droit à la garantie d'intérêt, imposèrent la construction de nouvelles lignes, et, par un retour à la loi de 1842, mirent généralement à la charge de l'État les travaux de superstructure. Le Trésor ne payait d'ailleurs les dépenses nouvelles que sous la forme de 92 annuités, comprenant l'intérêt et l'amortissement au taux de 4, 65 0/0. Le capital garanti par l'Etat atteignait le chiffre de 3,794,500,000 fr. représentant un intérêt de 176,444,250 fr. Les Compagnies consentaient une réduction des tarifs aux diverses marchandises et la création d'une 4e classe de marchandises, comprenant les matières encombrantes.

Le Gouvernement refusa d'admettre la possibilité de la concurrence entre les voies ferrées, et en repoussant la demande de la Compagnie du Midi, qui, par une ligne directe de Cette à Marseille, voulait entrer en lutte avec la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, il obligea cette dernière Compagnie à donner à l'intérêt public certaines satisfactions.

L'exposé de la situation générale de l'Empire publié le 13 novembre 1863 fixe à 20,392 kilom., l'étendue du réseau concédé, à 8,760,000,000, le capital nécessaire pour l'exécution de ce réseau, à 4,038,500,000, le capital garanti par l'Etat, et à 368 millions le montant des subventions garanties par l'Etat et restant à payer, représentant 92 annuités de 16,854,000 fr.

Malgré la loi du 12 juillet 1865, qui institua les chemins de fer d'intérêt local, concédés par les Conseils généraux et contrôlés par l'Etat, et qui permit d'alléger le réseau d'intérêt général, il y eut lieu en 1868 et 1869, de recourir à de nouvelles conventions. D'une part, les lignes d'intérêt général étaient

encore insuffisantes. D'autre part, les Compagnies, ayant une garantie sur le nouveau réseau, avaient intérêt à diminuer les recettes de ce réseau au profit de l'ancien, qui ne déversait son excédent qu'après avoir prélevé le revenu réservé. Des modifications furent apportées aux chiffres du capital garanti, du revenu réservé et du partage des bénéfices, de façon à rectifier les évaluations de dépenses. L'exploitation de 898 kilom. à titre définitif et de 653 kilom. à titre éventuel, fut concédée à l'Ouest, l'Orléans, le Lyon, le Midi, l'Est et les Charentes, et, pendant une période de dix ans, une augmentation de revenu réservé sur l'ancien réseau et du capital garanti sur le nouveau fut accordée aux Compagnies justifiant de nouvelles dépenses de premier établissement. Une loi du 22 mai 1869 approuva une convention analogue intervenue avec la Compagnie du Nord.

A la chute de l'Empire, en 1870, 23,401 kilom. étaient concédés, et 17,464 étaient exploités. En 18 ans, 13,900 kilom. avaient été livrés à l'exploitation.

La guerre de 1870, en nous enlevant l'Alsace et la Lorraine, modifia notre réseau de l'Est, et, en interrompant les transports pendant plusieurs mois, donna lieu à des encombrements au lendemain de la paix. Une commission de l'Assemblée nationale, instituée au mois de décembre 1871, n'eut pas seulement à résoudre les difficultés passagères, mais fut chargée jusqu'en 1875, d'une enquête sur l'état des voies de communication, les demandes de concessions de lignes nouvelles, et sur toutes les questions relatives au régime de nos voies ferrées. Le 3 février 1873, M. Cézanne, au nom de la Commission, déposa un rapport concluant au refus d'autoriser la construction d'une ligne de Calais à Marseille, et le 17 juin de la même année, sur le rapport de M. Krantz, et malgré la résistance de MM. Clapier, Pouyer-Quertier et Germain (séances des 13, 14 et 17 juin), l'Assemblée nationale s'opposa au rachat de la Compagnie de l'Est, dont une partie du réseau devait être cédée à l'Allemagne, maintint le système des conventions de 1859, et concéda à la Compagnie, 358 kilom. de lignes nou-

velles choisies dans le deuxième réseau. Le même système a prévalu dans la loi du 23 mars 1874, qui ajoute 677 kilom. au réseau des grandes Compagnies et à celui des Charentes, dans la loi du 3 juillet 1875, qui concède à la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, 20 lignes nouvelles d'un parcours de 835 kilom., dans la loi du 4 août 1875, qui charge de l'exploitation du chemin de grande ceinture de Paris, un syndicat des grandes Compagnies, et dans les lois des 23, 30 et 31 décembre 1875, qui sanctionnent des conventions avec le Midi, le Nord et l'Ouest.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter aux lois du 15 juin 1872 et 3 août 1875, qui ont créé provisoirement un petit réseau spécial, composé de lignes situées dans le Nord et la Somme, et donnant des revenus bien supérieurs aux dépenses.

Mais l'Assemblée nationale avait admis des Compagnies nouvelles: celle des Chemins de Flandre et de Picardie, par une loi en date du 6 juillet 1875; celle du Chemin de fer sous-marin entre la France et l'Angleterre, par la loi du 4 août 1875, et celle des chemins d'Angoulême à Marmande et du Chemin d'Alais au Rhône, par les lois des 2 et 4 décembre 1875.

Au 31 décembre 1875, la France comptait 4,382 kilom. de chemins de fer d'intérêt local, dont 1,804 exploités, et 26,298 kilom. de chemins d'intérêt général, dont 19,792 en exploitation. A cette date, il existait, en dehors des 6 grandes Compagnies, 35 petites Compagnies, dont 8 avaient la concession d'une étendue supérieure à 100 kilom.

Les doctrines qui s'étaient fait jour à l'Assemblée nationale et qu'avaient défendues MM. Clapier (27 mai 1873 et 21 mai 1875); Tolain (24 mai 1875); Pascal Duprat (29 juin 1875); Pouyer-Quertier (13, 14 et 17 juin 1873 et 29 juin 1875); et Germain (15 juin 1873), reparaissent triomphantes à la Chambre des députés de 1876. La guerre est déclarée aux grandes Compagnies. Il faut leur enlever leur monopole. L'État doit être le maître absolu des voies ferrées. Le rachat par l'État des lignes productives devient l'un des principes de la politique financière de la République. L'État doit se faire entrepreneur,

industriel et commerçant pour faire profiter le commerce et l'industrie de ses entreprises désintéressées. A la suite du rachat, l'État devra d'abord se livrer à la construction de lignes nouvelles, puis à l'exploitation des lignes construites. Si le rachat ne peut être immédiatement réalisé, l'État doit conserver entre ses mains cette arme terrible, sans cesse suspendue, comme une épée de Damoclès, sur la tête des grandes Compagnies. Le socialisme d'État n'effraie pas les hommes qui pensent que l'économie politique est une science surannée, que les grandes Compagnies sont des coalitions orléanistes, que la haute finance peut être traitée comme un couvent de bénédictins, qu'une société peut être métamorphosée avec des textes législatifs, sans tenir compte des éléments qui la constituent, et qu'il suffit, pour assurer le bonheur du peuple, de gaspiller à son profit les finances de l'Etat.

Ces doctrines ont pour conséquence : 1° le rachat par l'État d'un certain nombre de lignes et l'établissement d'un réseau d'État ; 2° le rejet des conventions entre le Gouvernement et les Compagnies. Il n'est pas exact de rattacher à ces mêmes doctrines le programme de grands travaux publics auquel M. de Freycinet a attaché son nom. Si l'on peut reprocher à ce programme de n'avoir pas été suffisamment étudié, d'avoir manqué de vues d'ensemble, de n'avoir pas échelonné les travaux, d'avoir compris parfois des réseaux de petites lignes, qui, reliées entre elles, peuvent créer une concurrence à l'une des grandes lignes du premier réseau, si l'entreprise de ce programme devait être précédée de conventions avec les grandes Compagnies, il est certain que M. de Freycinet avait conçu une idée absolument juste en voulant donner un nouvel essor à notre commerce et à notre industrie par un large développement de nos voies de transport et en cherchant à grouper, dans un plan d'ensemble, tous les travaux qui devaient être successivement exécutés.

Si la Chambre des députés, élue en 1876, a la responsabilité du rachat des lignes en déconfiture, la première responsabilité de cette opération désastreuse remonte au Corps législatif

de l'Empire, qui a accordé des concessions à la Compagnie des Charentes et à celle de la Vendée, et à l'Assemblée nationale, qui a concédé des lignes à la Compagnie du Nord-Est et à celle de Lille à Valenciennes. A côté de ces Compagnies, dont quelques-unes étaient entraînées à la ruine par les spéculations éhontées de leurs administrateurs, d'autres Compagnies, créées soit dans un but de spéculation, soit en vertu de l'erreur économique qui consiste à croire que la concurrence est possible entre chemins de fer d'un même pays, s'étaient constituées, avec l'assentiment des conseils généraux, à l'abri de la loi du 12 juillet 1865, respectée dans son texte, mais violée dans son esprit, et poursuivaient la création d'une ligne de Dunkerque à Perpignan et d'une autre ligne de Paris à Marseille, à l'aide de petits tronçons de voies ferrées reliés entre eux de la Manche aux Pyrénées. Le Gouvernement pensa d'abord à accorder une garantie d'intérêt et de nouvelles concessions à certaines de ces Compagnies menacées de la ruine. Puis, le 1er août 1876, il déposa un projet de loi tendant à approuver une convention avec la Compagnie d'Orléans. Aux termes de cette convention, la Compagnie prenait dans son réseau 877 kilom. de chemins exploités ou à construire, d'intérêt général ou d'intérêt local, antérieurement concédés aux Compagnies des Charentes, de la Vendée, d'Orléans à Rouen, de Bressuire à Saumur. Le réseau d'Orléans était agrandi, en plus de ces 877 kilom., par la concession d'un certain nombre de lignes nouvelles.

Le rapporteur de la Commission nommée par la Chambre, M. Richard Waddington, attaqua la convention comme trop onéreuse pour l'Etat, et, généralisant ses critiques, discuta les conventions de 1859, le système de la garantie d'intérêt, l'insuffisance du contrôle de l'État dans l'établissement des tarifs et de son action dans la construction et l'exploitation des chemins de fer. Avec ce rapport (15 février 1877), la nouvelle doctrine économique s'affirmait non plus dans des discours, mais par un acte, à la Chambre des députés. Le projet de résolution, résumant la conclusion du rapport et expri-

mant la pensée de la Commission, laissait au ministre l'alternative de constituer des « réseaux distincts et indépendants, ou d'assurer le service des lignes faisant l'objet de la conven-« tion au moyen du contrat par l'État et de l'exploitation des « Compagnies fermières. » La résolution ajoutait : « Le mi-« nistre tiendra compte du double devoir qui incombe à l'État « d'assurer à l'avenir la construction et l'exploitation des « lignes reconnues nécessaires, et de faire disparaître les « inégalités et l'arbitraire des tarifs. »

Il était difficile d'exprimer en termes plus impératifs la volonté de traiter en rebelles les Compagnies coupables de respecter la loi de l'offre et de la demande, et de tenir compte des nécessités du commerce et de l'industrie. Après les discours de M. Allain-Targé en faveur du rachat partiel par l'Etat et de la création d'un réseau limité aux lignes en déconfiture, de M. Lecesne, partisan du rachat total et de l'exploitation par l'État des lignes les plus riches, de MM. Richard Waddington, Bethmont et Wilson favorables au rachat intégral, et de MM. Léon Say et Christophle, ministres des finances et des travaux publics, défendant la convention qu'ils avaient proposée, la Chambre repoussa le rachat général et vota par 231 voix contre 192, l'amendement de M. Allain-Targé, que M. Christophle s'était résigné à accepter en présence des dispositions de la majorité parlementaire. Aux termes de cet amendement, les lignes qui avaient cessé d'être exploitées étaient rachetées au prix réel, déduction faite des subventions qu'elles avaient reçues ; toutes les lignes à grand trafic d'une même région étaient concentrées sous une même administration, pour empêcher la concurrence ; l'État devait avoir des garanties sérieuses pour exercer son autorité sur les tarifs et sur le trafic ; l'État pouvait à tout moment ordonner la construction de lignes nouvelles et les joindre au réseau de la région ; comme sanction de ses droits, si la Compagnie refusait les conditions proposées, l'État constituerait et exploiterait un septième grand réseau de l'Ouest et du Sud-Ouest.

En exécution du vote de la Chambre, le ministre signa avec

les Compagnies des Charentes et de Vendée des conventions portant rachat des lignes concédées et nomination d'une Commission arbitrale composée de 3 membres, et chargée d'évaluer l'indemnité à fixer sur les bases du prix de premier établissement. D'autres concessionnaires de lignes en détresse s'adressèrent au ministre des travaux publics, qui consentit à d'autres rachats dans les mêmes conditions. C'est ainsi que M. de Freycinet, ministre des travaux publics, se trouva amené en janvier 1878 à proposer le rachat de 2,603 kilom. concédés à dix Compagnies, moyennant une dépense de 330 millions, comprenant à la fois le prix des lignes construites et l'achèvement des lignes en construction. La question de l'exploitation n'était pas tranchée et l'article 4 de la loi chargeait le ministre des travaux publics d'assurer l'exploitation provisoire des lignes acquises par l'État à l'aide des moyens les moins onéreux pour le Trésor. La loi fut votée, le 11 mai 1878, par le Sénat, à la suite d'une déclaration du ministre contre le rachat total des chemins de fer et de ses réserves sur le principe de l'exploitation par l'État. Cette exploitation provisoire fut organisée par les décrets du 25 mai 1878, qui créèrent une administration spéciale. De 1878 à 1881, différentes lois ont autorisé le rachat par l'État de quatorze nouvelles lignes, comprenant 759 kilom. en exploitation et 840 en construction.

M. de Freycinet, dans son exposé des motifs de la loi du 4 juin 1878, et M. Foucher de Careil, dans son rapport du 24 mai 1878, exprimaient la pensée qu'il y avait lieu de maintenir le système des conventions entre l'État et les grandes Compagnies, de charger celles-ci d'une partie des travaux des nouvelles lignes et de faire entrer ces lignes dans leur réseau. Conformément à cette doctrine, les 15 et 22 novembre 1878, M. de Freycinet déposa sur le bureau de la Chambre deux projets de convention avec le Nord et l'Ouest. Les commissions nommées pour examiner ces conventions se montrèrent défavorables au système gouvernemental, mais ne purent se mettre d'accord sur aucun système, et, à la séance du 29 mars

1879, le ministre des travaux publics mit la Chambre en demeure de se prononcer sur le mode d'exploitation des chemins de fer qu'elle entendait adopter. La proposition de M. Jean David, relative à l'exploitation du 3e réseau, déposée le 27 mai 1879, prise en considération le 30 juin et soumise en juillet à une Commission, permit à trois sous-Commissions d'étudier : 1° la réforme des tarifs; 2° les bases du rachat des concessions faites aux grandes Compagnies; 3° les modes d'exploitation en usage depuis la création des voies ferrées. Au nom de la première sous-Commission, M. Richard Waddington déposa, le 7 mai 1880, un rapport demandant des modifications considérables dans les tarifs. Au nom de la deuxième sous-Commission M. Baïhaut déposa, le 20 mars 1880, un rapport proposant le rachat de la totalité du réseau d'Orléans et repoussant un projet de convention de M. Varroy, ministre des travaux publics, avec la Compagnie, projet qui créait un réseau d'État composé de lignes appartenant à l'Orléans et donnait à l'Orléans des lignes nouvelles à exploiter. Au nom de la troisième sous-Commission, M. Lebaudy présenta, le 7 mai 1880, un rapport qui repoussait, comme mode d'exploitation, la concession à des Compagnies et, en marquant des préférences pour l'exploitation par l'État propriétaire, admettait cependant l'exploitation par des Compagnies fermières de chemins, propriétés de l'État.

Aux sessions d'avril et d'août 1880, beaucoup de Conseils généraux se prononcèrent contre le rachat total du réseau d'Orléans, et les Chambres de commerce, qui avaient demandé des réformes dans l'exploitation, suivirent le mouvement de protestation parti de Lille, Bordeaux, Lyon et Nancy. M. Sadi-Carnot, devenu ministre des travaux publics en décembre 1880, retira le projet de convention avec l'Orléans, pour calmer l'émotion produite par le projet de rachat intégral du réseau de cette Compagnie. Les tentatives de la Commission pour faire prévaloir ses idées se renouvelèrent au mois de juin 1880, à la séance du 27 décembre de la même année et à celle du 5 juillet 1881 (discours de M. Baïhaut), mais échouè-

rent devant l'énergique résistance du ministre des travaux publics. L'exploitation par l'État conserva le caractère provisoire que lui avait assigné, dès l'origine, M. de Freycinet. Les lois des 27 juillet 1880, 7 janvier et 22 août 1881, autorisèrent le ministre des travaux publics à exploiter provisoirement des lignes désignées, par les moyens les moins onéreux pour le Trésor, et à des conditions devant être déterminées par des décrets. Aux termes de ces lois, les traités passés pour l'exploitation provisoire devaient expirer le 30 juin 1882 et étaient résiliables sans indemnité, sous la seule réserve qu'ils seraient dénoncés six mois à l'avance. C'est dans ces conditions que des traités furent passés avec l'Est, le Nord, l'Ouest et l'Orléans, les 12, 23 et 30 août 1880, 21 février, 3 septembre et 3 octobre 1881.

Le programme de M. de Freycinet prit naissance dans des commissions techniques instituées par le ministre des travaux publics, au mois de janvier 1878, et il ne faut pas en faire peser la responsabilité sur les commissions d'enquête nommées au Sénat le 7 août 1876 et à la Chambre le 7 mars 1877. La dissolution interrompit les travaux de la Chambre et la Commission sénatoriale, qui avait eu à rechercher le meilleur système pour compléter l'assiette du réseau, à étudier les moyens d'exécuter rapidement les nouvelles lignes et à résoudre la question des tarifs, déposa trois rapports qui furent résumés par M. Krantz le 11 juin 1879 et renvoyés au ministre des travaux publics. Mais M. de Freycinet n'avait pas attendu les rapports des commissions parlementaires pour présenter à la Chambre, dès le mois de novembre 1878, une loi qui résumait les travaux des commissions techniques et qui, discutée au palais Bourbon les 12 et 14 avril 1879, fut votée par le Sénat le 11 juillet et promulguée le 17. Cette loi classa 181 lignes nouvelles d'une étendue de 8,827 kilomètres, et fut complétée par la loi du 18 juillet 1879 pour les chemins de fer algériens. La loi du 17 juillet ne détermine ni l'ordre ni le délai dans lequel devront être construites les lignes, ni les ressources pour la construction de chaque ligne, ni son mode

d'exploitation, et elle ne dispense même pas des formalités de la déclaration d'utilité publique les lignes dont elle décide la création. Elle n'est qu'un tableau, comme la loi du 11 juin 1842.

Mais ce tableau aurait dû être arrêté dès le premier jour et ne pas s'agrandir à l'infini pour satisfaire des réclamations dont la légitimité ne devait pas empêcher l'ajournement. Dans son rapport du 2 janvier 1878, M. de Freycinet limitait à 5,000 kilomètres l'étendue des lignes nouvelles ; le projet, déposé le 4 juin 1878, à la suite du travail des Commissions techniques, comprenait 6,200 kilomètres. Le Parlement a voté 8,827 kilomètres, sans parler des lignes réclamées par des amendements et recommandées au ministre des travaux publics.

Pour faire face aux dépenses des lignes reconnues d'utilité publique par les lois des 16 et 31 décembre 1875, il avait suffi de l'émission des obligations trentenaires, dont la création avait été autorisée par la loi du 29 décembre 1876. Pour faire face au rachat des dix lignes formant 2,603 kilomètres évaluées 330 millions par les Commissions arbitrales, et pour se créer les ressources nécessaires au programme de M. de Freycinet, M. Léon Say imagina la création des rentes 3 0/0 amortissables en 75 ans, et la loi du 11 juin 1878 autorisa la création de ce nouveau titre. L'émission de 439 millions, faite en vertu du décret du 16 juillet 1878 et celle de 1 milliard en vertu du décret du 8 mars 1881, permirent d'entreprendre aux frais du Trésor de nombreuses lignes pour lesquelles l'État, conformément aux lois votées les 14 juin 1878, 31 juillet 1879 et 29 juillet 1881, a le tort de ne plus se charger seulement des travaux d'infrastructure, mais aussi de tous les travaux de superstructure, à l'exception de l'achat du matériel roulant. Cette malheureuse disposition a été sans cesse reproduite dans toutes les lois qui déclarent une nouvelle ligne d'utilité publique.

Au 31 mars 1881, voici quel était le tableau des lignes en construction ou à construire :

7,243 kilomètres de chemins déclarés d'utilité publique et non encore livrés à l'exploitation. savoir :

2,043 kilomètres de lignes concédées à exécuter entièrement par les Compagnies.

850 kilomètres de lignes concédées, dont l'infrastructure est faite par l'État.

1,123 kilomètres de lignes rachetées à construire ou à achever par l'Etat.

3,227 kilomètres de lignes nouvelles à construire. (*Bulletin du Ministère des travaux publics.*)

Au 31 décembre 1880, voici quel était le tableau des lignes exploitées ou concédées :

Les six grandes Compagnies avaient 20,463 kilomètres et 23,041 kilom. concédés, non compris les 107 kilom. de la Ceinture de Paris.

La totalité des chemins en exploitation formait une étendue de 23,738 kilom. ; des chemins déclarés d'utilité publique, 32,797 kilom., et des chemins classés, 40,239 kilomètres.

Il subsistait encore 22 petites Compagnies ayant un réseau de 1,313 kilom., dont 857 en exploitation.

Le réseau de l'État se composait :

1° D'un réseau de 2.611 kil. (dont 1,804 exploités) dirigé par l'Administration des chemins de fer de l'Etat, aux termes de la loi du 25 mai 1878 ;

2° De 442 kil. exploités par les grandes Compagnies pour le compte de l'Etat, ou en régie.

Au 31 juillet 1881, l'ensemble des lignes exploitées, y compris les chemins d'intérêt local, donnaient une étendue de 26,498 kil.

Si, au 31 décembre 1878, la France n'occupait que le 7me rang parmi les puissances européennes dans la statistique comparée du nombre de kilomètres par rapport à la population, et le 6me rang dans la statistique comparée du nombre de kilomètres par rapport à la superficie, notre pays aujourd'hui a conquis un rang meilleur parmi les pays de l'Europe. L'infériorité dans laquelle se trouvait la France au point de vue de l'étendue de

ses voies ferrées est la meilleure justification du plan conçu par M. de Freycinet. Mais si l'on étudie successivement les frais de premier établissement, le mouvement des voyageurs et des marchandises, les dépenses et les produits d'exploitation, on ne tarde pas à reconnaître que le système des conventions avec les Compagnies, en laissant à l'Etat un contrôle nécessaire et à l'industrie privée l'entreprise de la construction et de l'exploitation, a donné, dans le passé, les meilleurs résultats, et doit, dans l'avenir, permettre, sans secousse budgétaire, le développement rapide et indéfini de nos voies ferrées.

Pour apprécier à sa juste valeur la situation que la France occupe en Europe dans la statistique des Chemins de fer, il ne suffit pas de comparer le nombre de kilomètres par rapport à la superficie du sol ou au chiffre de la population, il faut aussi tenir compte du trafic, du nombre de voyageurs et de la quantité des marchandises transportés, en un mot de l'utilisation de la ligne. A ce point de vue, l'Angleterre seule supporte la concurrence avec la France, et l'Angleterre s'arrête dans le développement de ses voies ferrées.

Il est très bien de dire que la Belgique a, par 10,000 kil. carrés 1,400 kil. de chemins de fer, la Grande-Bretagne 911, la Suisse, 637, l'Allemagne 633, les Pays-Bas, 576, et la France 495. Mais il faut également savoir ce que transportent les lignes de Paris à Lille, de Paris à Bordeaux et de Lyon à Marseille. M. Vacher, très partisan du réseau de l'Etat et grand admirateur des chemins de fer allemands, reconnaît que le tonnage de petites vitesses des six grandes Compagnies françaises est de 8,899,298,000 tonnes, tandis que celui des dix directions de l'Etat de Prusse est de 6,159,000,000 (1). Les Etats, placés à un rang si élevé dans la statistique, se plaignent amèrement de leur grandeur. La Belgique, par l'organe de son ministre des finances, M. Graux, reconnaît l'inutilité de cer-

(1) *Les chemins de fer allemands et français au point de vue du rachat et de l'exploitation par l'Etat*, par un membre de la Commission des chemins de fer de la Chambre.

taines lignes et les charges onéreuses de la densité de ses chemins de fer. L'Angleterre, livrée au début à une concurrence sans limite, regrette les capitaux inutilement absorbés dans la création de certaines lignes et est arrivée à une centralisation absolue par la liberté illimitée. L'Allemagne est divisée entre l'absolutisme militaire de la Prusse qui veut s'appliquer aux voies ferrées, et la concurrence des Etats confédérés, jaloux d'avoir leurs chemins de fer autonomes comme leur administration.

En France, le premier réseau, construit avec un esprit de centralisation trop conforme, hélas! à notre génie national et aussi à nos intérêts commerciaux, a fait partir de Paris six grandes artères rayonnant vers nos frontières et reliant tous nos centres industriels et manufacturiers. Le deuxième réseau, composé d'affluents utiles et rémunérateurs, n'enrichit pas seulement les grandes artères, mais prépara des bénéfices, ou tout au moins des subsides, au troisième réseau.

Il y a eu dans cette conception du régime des voies ferrées, un ordre et une méthode qu'il serait injuste de méconnaître, et qui nous assure la meilleure des supériorités, celle des résultats. Les déviations qu'a pu subir cette conception générale dans le plan conçu par M. de Freycinet et dans les modifications fréquentes et fantaisistes apportées à ce plan primitif, peuvent être corrigées par une étude plus approfondie, faite avec plus de réflexion par les Compagnies pécuniairement intéressées, d'accord avec l'Etat soucieux de la prospérité publique.

L'établissement du second réseau, qui traverse à la fois des pays de plaines et des pays de montagnes, et qui comprend 12,119 kilom., dont 11,000 sont exploités, a nécessité une dépense totale de 4,936 millions, de 1859 à 1880.

Dans cette dépense, la part de l'Etat a été de 13 0/0, ainsi que le prouve le *Bulletin de statistique du Ministère des travaux publics de septembre* 1881, auquel nous empruntons le tableau suivant :

Pour la Compagnie du Nord		223.500.000 fr.
—	de l'Est	1.012.800.000
—	de l'Ouest	918.000.000
—	d'Orléans	854.000.000
—	de Paris-Lyon-Méditerranée	649.000.000
—	(Rhône au Mont-Cenis)	89.500.000
—	du Midi	599.800.000
Total fourni par les Compagnies		4.346.600.000 fr.
Sommes provenant de subventions de l'État en argent et en travaux		589.400.000

On a pu dire avec raison (1) que l'Etat n'est intervenu dans la constitution du second réseau que comme banquier privilégié, puisque, s'il a pris l'engagement de compléter le déversoir, il doit être remboursé par les Compagnies de ses déboursés, qui ne sont que des avances. La seule dépense réelle que supportera donc le Trésor dans l'établissement du second réseau doit être évaluée à 589,500,600 fr. représentant la subvention en argent et en travaux.

La garantie d'intérêt, qui a été jusqu'à ce jour une charge pour l'Etat, va devenir pour lui une source de profits puisque nous entrons dans la période des remboursements.

En 1865, cette garantie s'élevait à 28,878,284 fr. pour un réseau de 6,000 kilom. dont :

11.613.475 fr.	pour la Compagnie		de l'Est.
4.917.515	—	—	de l'Ouest.
9.661.979	—	—	d'Orléans.
2.115.642	—	—	du Midi.
1.169.673	pour la ligne du Rhône au Mont-Cenis.		

Aujourd'hui, en dehors du Nord et du Paris-Lyon, qui n'ont jamais usé de la garantie, bien qu'ils en supportent les charges, les Compagnies d'Orléans, du Midi et de l'Est ont cessé de faire usage de la garantie. Depuis 1880, l'Orléans s'est affranchi de la garantie d'intérêt et a remboursé en 1881 et 1882 12,522,396 fr.

(1) Octave Noël. *Conséquences financières et économiques des conventions de* 1859.

Quant au Midi, les remboursements à l'Etat ont commencé en 1881, et ils s'élèvent actuellement, l'exercice 1882 non compris, à la somme de 12,565,358 fr. 89, dont 6,192,856 fr. 45, prélevés sur les résultats de 1880 et 6,372,502 fr. 64, provenant des bénéfices de l'année suivante. L'Est n'a pas encore opéré de remboursement, mais il n'a pas fait appel à la garantie pour 1883. Il ne reste donc plus que la Compagnie de l'Ouest et la ligne du Rhône au mont Cenis, confiée à la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée (1). Suivant les prévisions que donne la progression constante de ses revenus nets, l'Ouest cessera en 1887 de faire appel à la garantie d'intérêt, et le Rhône au mont Cenis en 1891. A cette époque le Trésor disposera des sommes représentées actuellement par la garantie d'intérêt, et il aura une réserve de 600 millions.

Depuis plusieurs années, l'exploitation des Chemins de fer par les Compagnies rapporte une somme qui se chiffre annuellement par 255 millions. L'Etat s'est en effet réservé le droit de faire circuler gratuitement sur le réseau national, le personnel et le matériel de ses services publics, guerre, marine, postes et télégraphes, prisons, douanes, etc. Ce privilège lui permet de réaliser une économie annuelle de 77 millions. L'Etat a de plus établi une série d'impôts sur les chemins de fer, sur le transport, sur la transmission des valeurs et leur revenu, sur le combustible, le timbre des quittances, les récépissés, lettres d'avis, etc., produisant 148 millions. Un économiste distingué, M. Octave Noël, fait observer que le bénéfice réalisé par l'Etat, grâce aux conventions avec les Compagnies, lui assure un bénéfice égal au sixième des recettes brutes qui sont d'un milliard, et du tiers des recettes nettes qui sont de 480 milions.

M. Level (2) a montré, d'une manière également saisissante, les profits que l'Etat a retirés des conventions avec les Compa-

(1) Octave Noël. *Conséquences financières et économiques des conventions de* 1859.

(2) *Les chemins de fer et le budget*, par Émile Level.

gnies en dressant le tableau des capitaux engagés, tant par l'Etat que par les Compagnies, dans la construction des grands réseaux. Ce tableau donne pour l'Etat une moyenne de profits nets de 162,312,464, et pour les actionnaires un dividende moyen de 143, 337, 500. Comme les actionnaires ont versé un capital supérieur d'un tiers à celui versé par l'Etat, ils ont un dividende moyen de 10,50, tandis que celui de l'Etat est de 14,93.

Dans un avenir prochain, l'Etat aura un avantage plus considérable dans le partage des bénéfices.

Ce partage commencerait bientôt — il commencerait l'an prochain pour le Nord — si des lignes nouvelles n'étaient sans cesse mises à la charge des Compagnies et si leurs excédents de recettes n'étaient pas consacrés à la construction de ces lignes nouvelles. Mais, si l'Etat devait lui-même construire les nouvelles voies, ce ne serait pas seulement un revenu dont il serait privé, ce serait une dépense considérable qu'il devrait supporter.

TABEAU DES CAPITAUX ENGAGÉS DANS ...

1° PAR L'ÉTAT; — 2° PAR LES ACTIONNAIRES; — ET INDICATION DES REVENUS

ANNÉES.	ÉTAT (*a*).			ACTIONNAIRES.		
	SUBVENTIONS en travaux ou en argent.	PROFITS RETIRÉS OU DIVIDENDES DE L'ÉTAT.		CAPITAL.	DIVIDENDES (*b*).	
		Totaux.	P. 100.		Totaux.	P 100.
	fr.	fr.	fr. c.	fr.	fr.	fr. c.
1865	886.000.000	91.700.000	10.30	1.461.831.160	159.659.500	10.92
1866	922.049.606	96.852.745	10.50	1.461.831.160	158.122.000	10.81
1867	968.951.325	110.948.986	11.45	1.461.831.160	159.172.000	10.88
1868	970.214.250	110.436.500	11.38	1.461.831.160	153.397.000	10.49
1869	1.068.139.534	114.491.545	10.71	1.461.831.160	156.547.000	10.70
1870	1.084.211.004	200.454.282	18.48	1.461.831.160	113.400.000	7.75
1871	1.079.282.648	183.038.435	16.96	1.461.831.160	145.422.000	9.94
1872	1.110.341 842	159.657.760	14.43	1.461.831.160	156.547.000	10.70
1873	1.129.795.693	169.749.784	15.02	1.461.831.160	156.547.000	10.70
1874	1.147.502.926	193.035.371	16.82	1.461.831.160	150.972.000	10.30
1875	1.163.052.556	212.291.799	18.25	1.461.831.160	152.022.000	10 39
1876	1.204.988.822	220.286.605	18.28	1.461.831.160	152.022.000	10.39
1877	1.294.757.638	219.634.021	17 »	1.461.831.160	148.572.000	10.16
1878	1.421.762.006	228.783.485	16 09	1.461.831.160	153.072.000	10.47
1879	1.489.184 437	215.452.123	14.50	1.461.831.160	153.072.000	10.47
1880	1.563.609.187	232.498.459	14.90	1.461.831.160	168.222.000	11.50
MOYENNES...	1.088.461.380	162.312.464	14.93	1.461.831.160	143.337.500 (*c*)	10.50

(*a*) Les chiffres de cette colonne sont extraits des documents statistiques publiés par le ministère des travaux publics. — (*b*) Impôts non déduits. — (*c*) L'Etat reçoit plus que les actionnaires.

CHAPITRE II.

LES RAPPORTS DE L'ÉTAT ET DES COMPAGNIES DANS LE RÉGIME DES CONVENTIONS.

La garantie d'intérêt; ses conditions, son fonctionnement. — Le revenu réservé. — Le déversoir. — Remboursement à l'État. — Partage des bénéfices. — Cahier des charges. — Capital-actions et capital-obligations. — La propriété de l'État sur les chemins de fer. — Le contrôle.

LA GARANTIE D'INTÉRÊT DANS LES CONVENTIONS AVEC LES GRANDES COMPAGNIES.

Le régime de la garantie d'intérêt établi par les conventions de 1859, 1863, 1868 et 1869, fut légèrement modifié dans les conventions de 1873 et de 1875.

Lors des conventions de 1859, le réseau fut divisé en deux sections : l'ancien et le nouveau. Chaque section a son compte spécial de produits nets, y compris les produits accessoires. En général, l'ancien réseau n'a pas droit à la garantie d'intérêt, et il n'a même pas droit à l'intégralité de ses bénéfices ; il n'a droit qu'au revenu *réservé*, c'est-à-dire à la rémunération de son capital de premier établissement. Le nouveau réseau a, pendant 50 ans, une garantie de 4 0/0, intérêt et amortissement du capital de premier établissement, limité à un maximum déterminé. En plus du déversoir, l'Etat a droit au remboursement de ses avances quand le total des produits nets du nouveau réseau et de l'excédent des produits nets de l'an-

cien dépasse le chiffre de la garantie d'intérêt. Le partage des bénéfices entre l'Etat et les Compagnies commence à partir d'un chiffre déterminé.

En établissant en 1859 cette division des deux réseaux, la préoccupation commune de l'Etat et des Compagnies fut d'englober dans le même réseau les lignes les plus rémunératives, et dans le second les lignes qui devaient recourir à la garantie d'intérêt limitée par les bénéfices du premier réseau. Mais on s'aperçut qu'on avait classé dans les deux réseaux des lignes se faisant concurrence ou étant le prolongement d'une ligne comprise dans l'autre réseau. Ces erreurs furent rectifiées dans les conventions de 1863 et 1868. Le rapporteur de la convention conclue en 1875 avec la Compagnie de P.-L.-M., M. Cézanne, dans son rapport déposé le 23 février 1875, fit valoir les avantages d'incorporer les lignes nouvelles dans l'ancien réseau, afin que l'Etat n'eût pas à payer la quantité d'intérêt, large compensation du retard apporté à sa participation aux bénéfices.

La convention de 1875 avec le Nord supprima le réseau spécial créé par les lois du 15 juin 1872 et 3 août 1875, et classa dans l'ancien réseau les lignes de ce réseau spécial. Avantageux en apparence, puisque l'Etat participait aux bénéfices sans payer de garantie d'intérêt, le système particulier appliqué à ce réseau spécial fut reconnu très défectueux.

Un système particulier fut également appliqué par les conventions du 9 juin 1866 et 17 juin 1867 au chemin du Rhône et du mont Cenis qui fut rétrocédé à P.-L.-M., sans être classé dans aucun réseau, sans imposer aucune charge à l'ancien réseau, mais avec la subvention d'une garantie d'intérêt spéciale jusqu'à sa fusion avec l'ancien réseau.

La garantie d'intérêt accordée aux chemins de fer algériens par les conventions de 1863 appartient également à un type spécial : le capital, dont l'intérêt est garanti, est limité à 80 millions ; l'intérêt ne peut être abaissé au-dessous de 5 0/0 amortissement compris ; la durée de la garantie est de 75 ans.

De 1859 à 1882, l'étendue de l'ancien réseau s'est élevée de 7,774 a 10,390, et celle du nouveau de 8,578 à 12,073. Mais les calculs du réseau réservé, de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices porte sur 391 kilomètres en plus pour l'ancien réseau et 382 kilomètres en plus pour le nouveau, parce que ce calcul est établi sur l'étendue totale du réseau de l'Est, malgré le morcellement qu'il a subi par la guerre de 1870.

Pour calculer la garantie d'intérêt et le partage des bénéfices, l'Etat devait déterminer le maximum du capital du premier établissement des Compagnies, puisque, pour le nouveau réseau, la garantie est assurée à ce capital en même temps que pour l'ancien un revenu déterminé lui est réservé et puisque le partage des bénéfices commence quand ce capital donne des produits nets déterminés. Le capital garanti par les conventions de 1859 était de 3,132 millions, pour les six Compagnies. Il est aujourd'hui de 8,541 millions, dont 4,463 millions pour l'ancien réseau, et 4,078 pour le nouveau.

Le capital de premier établissement peut être couvert quand de nouveaux travaux sont imposés aux Compagnies. Oubliée dans les conventions de 1859, cette opération figure dans les conventions de 1868 et de 1875. Dans les conventions de 1859, le capital de premier établissement devait être arrêté 5 ans après l'achèvement de la ligne, sauf l'éventualité de son augmentation autorisée par décret en cas de dépenses postérieures. Lors des conventions de 1868, l'Etat se trouva en présence de prétentions différentes suivant la situation des Compagnies. Elles étaient d'accord pour réclamer une nouvelle participation de l'Etat, à raison des travaux (doublement de voie, agrandissement des gares, création de voies de garage, augmentation du matériel et du mobilier), nécessités par le trafic des lignes affluentes. Mais les Compagnies qui, comme le Nord et le P.-L.-M. ne renonçaient pas à la garantie d'intérêt pour leur ancien réseau, demandaient l'augmentation de leur revenu réservé et la prolongation de délai fixé pour la clôture de leur compte de premier établissement, tandis que les Compagnies,

profitant de la garantie d'intérêt, voulaient porter les nouvelles dépenses au compte de la réserve statutaire, et à celui de l'exploitation. Pour le nouveau réseau, plusieurs Compagnies réclamaient l'addition d'un certain chiffre de travaux à celui du capital du premier établissement. L'Etat préféra adopter le système préconisé par le Nord et le P.-L.-M. et admit que le Conseil d'Etat pourrait, après examen, autoriser l'addition au capital de premier établissement, de dépenses occasionnées par les nouveaux travaux que les Compagnies feraient exécuter dans un délai de 10 ans. Cette autorisation pourrait être également donnée pour des travaux de l'ancien et du nouveau réseau. Le système admis par les conventions de 1868 fut également adopté dans les conventions de 1875, mais, avec les situations très différentes des Compagnies, varient proportionnellement le maximum des dépenses pour travaux complémentaires et le délai pour la clôture des comptes de premier établissement.

Dans la convention passée en 1880 avec l'Orléans, qui n'a pas abouti, un nouveau système avait été essayé. Le délai de clôture des comptes et le maximum des travaux complémentaires étaient supprimés et remplacés par l'addition au revenu réservé des charges résultant de travaux qui ne devaient pas excéder 3 millions du capital pour chaque million d'augmentation de recette brute au delà d'une recette totale de 115 millions de francs.

Le maximum des travaux complémentaires est aujourd'hui de 489 millions pour l'ancien réseau, et de 268 millions pour le nouveau, auxquels il faut ajouter 45 millions pour le chemin du Rhône au mont Cenis.

Bien que l'Etat ait toujours le droit d'ordonner le doublement des voies quand les recettes kilométriques dépassent 35,000 francs, les conventions de 1875 et de 1878 obligent, pour des raisons stratégiques, le Nord, l'Est et le P.-L.-M. à établir une seconde voie, sur l'ordre du ministre des travaux publics, sans tenir compte du produit des lignes, à charge par l'Etat de payer une annuité égale à l'intérêt et à l'amortis-

sement du capital engagé, jusqu'à l'époque où le revenu kilométrique est de 35,000 francs, époque à laquelle ce capital se confond avec le capital de premier établissement.

La garantie d'intérêt, dont la durée avait été fixée à 50 ans, à partir du 1er janvier 1864 pour l'Est et à partir du 1er janvier 1865, expirera en 1915, même pour les lignes construites suivant les conventions passées en 1874 et en 1875, sauf pour les lignes annexées au second réseau de l'Est en 1875, dont la garantie est fixée à une durée de 50 ans, à partir du 1er janvier 1885.

Le taux de l'intérêt et celui de l'amortissement sont de 4 0/0, ce qui représente au total 4,655.

La garantie d'intérêt, qui figure pour la première fois dans la convention avec l'Orléans, ratifiée par la loi du 15 juillet 1840, n'eut pas les sympathies du gouvernement de Juillet, et ne fut appliquée, pour la seconde fois, que le 19 novembre 1849, à la Compagnie d'Avignon à Marseille. Elle consiste dans la garantie donnée au capital engagé de recevoir un intérêt annuel déterminé ; elle n'est pas limitée à la somme nécessaire pour rémunérer le capital, si les frais d'exploitation dépassent les recettes brutes ; elle pourvoit en même temps aux frais d'exploitation et à l'intérêt du capital de premier établissement. La crainte d'engager indéfiniment le Trésor public et de faire participer les finances de l'État à l'insuccès de l'exploitation des Compagnies, dominait la Monarchie de 1830. La prospérité croissante des chemins de fer, en écartant ces craintes, montra que la garantie d'intérêt avait l'avantage de ne grever le Trésor qu'à partir du jour de l'exploitation du chemin de fer, d'assurer la continuation de l'exploitation et de donner la sécurité à l'épargne qui cherche des placements de tout repos.

L'Empire, jusqu'en 1859, fit constamment usage de la garantie d'intérêt, dont le capital au 31 décembre 1855, s'élevait à 1,500 millions et l'annuité à 61 millions, pour une étendue de 8,839 kilom. Il est vrai que les bénéfices de l'exploitation rendaient cette garantie purement nominale.

Après les conventions de 1859, qui constituèrent notre grand réseau, la garantie d'intérêt fut rarement accordée aux petites Compagnies. La loi du 22 mai 1869 accorde cependant la garantie de l'État au Nord-Est, chemin d'intérêt local, qui avait déjà la garantie des départements. L'incorporation du réseau du Nord-Est dans le réseau du Nord, réalisée en 1876, fit disparaître la garantie des départements et laissa seulement subsister celle de l'État.

La loi du 11 juin 1880 consacre, sous un autre nom, la garantie d'intérêt pour les chemins d'intérêt local, qui, aux termes de la loi du 12 juillet 1865, recevaient seulement des subventions de l'État, des départements et des communes. Cette loi appelle la garantie d'intérêt « subvention par annuité et participation de l'État ». Le mot seul est changé.

Chacun des éléments qui composent la garantie d'intérêt : sa durée, son taux, ses conditions de paiement, la fixation du capital de premier établissement, la justification des dépenses et recettes d'exploitation, peut varier dans chaque convention, et les combinaisons de garantie d'intérêt sont aussi différentes que nombreuses. M. Aucoc réduit à trois types les différentes garanties d'intérêt accordées en dehors des conventions avec les grandes Compagnies.

Dans le premier type, qui s'applique aux conventions passées de 1852 à 1857; la durée de la garantie est limitée (souvent à 50 ans); le taux de l'intérêt, amortissement compris, fixé à 5 0/0, au maximum; le capital de premier établissement arrêté à un certain chiffre et clos après un certain délai. La Compagnie doit fournir son compte de premier établissement et ses dépenses et recettes d'exploitation, suivant des règles prescrites. Le remboursement par les Compagnies à l'État des sommes avancées par celui-ci à titre de garanties d'intérêt commence quand les produits nets de l'exploitation rapportent au capital de premier établissement l'intérêt garanti. Le partage des bénéfices entre les Compagnies et l'État commence dès que les bénéfices dépassent un intérêt supérieur à un certain taux, généralement fixé à 8 0/0.

Dans le deuxième type, qui s'applique principalement aux Chemins algériens concédés de 1875 à 1881, le revenu net annuel kilométrique est déterminé, non pas par la vérification des dépenses d'exploitation, mais par un forfait variable proportionnellement à la recette brute. La garantie est donnée pour toute la durée de la concession. Quand les recettes nettes dépassent le revenu net garanti, la Compagnie ne rembourse à l'Etat que les deux tiers de ses avances et garde un tiers dans ses caisses.

Dans le troisième type, qui s'applique aux Chemins d'intérêt local en vertu de la loi du 11 juin 1880, l'engagement de l'Etat est subordonné à l'engagement du département ou de la commune de faire un sacrifice égal; le mode de calcul de la garantie, ou, pour employer l'expression de la loi, « de la subvention annuelle ou de la participation de l'Etat » est une innovation. La subvention de l'Etat se compose : 1° d'une somme de 500 fr. par kilom. exploité ; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle au chiffre de 10,000 ou de 8,000 fr. selon que la ligne reçoit ou ne reçoit pas les véhicules des grands réseaux. La durée de la garantie égale celle de la concession. L'Etat ne reçoit aucun intérêt pour les sommes par lui avancées. Le remboursement de ces sommes ne commence, jusqu'a concurrence seulement de 50 0/0, que lorsque le produit net, les frais d'exploitation payés, laisse 6 0/0 au capital de premier établissement. L'Etat n'a jamais droit au partage des bénéfices.

La loi du 11 mars 1880 consacre la garantie d'intérêt, en supprimant son nom.

Les articles 13, 14, 15 et 16 de cette loi montrent l'application du même principe que celui adopté dans les conventions avec les grandes Compagnies. Les seules différences entre les applications de ces divers principes sont les chiffres et les conditions du remboursement à l'Etat de ses avances et la suppression de la participation de l'Etat aux bénéfices.

Le revenu réservé et le déversoir. — Si la fixation du capital de premier établissement est nécessaire pour le calcul de la

garantie d'intérêt, il est également indispensable, pour calculer cette garantie, de déterminer le revenu réservé, puisque cette garantie n'intervient qu'après l'insuffisance des produits du nouveau réseau additionnés aux produits de l'ancien, excédant le revenu réservé.

Ce revenu se compose du dividende accordé aux actionnaires, de l'intérêt et de l'amortissement des obligations de l'ancien réseau, et de la différence entre le taux garanti par l'État pour les dépenses d'établissement du nouveau réseau et le taux des emprunts des Compagnies. Il est calculé de façon à rémunérer le capital-actions et à payer l'intérêt et l'amortissement du capital-obligations. Pour le capital-actions, l'État, à raison des plus-values apportées par le nouveau réseau à l'ancien, a, lors des conventions de 1859 et de 1863, réduit à deux reprises différentes le dividende qu'avaient touché les actionnaires au moment de la crise de 1857. Il a ainsi, par la convention, fait la part suivante au dividende constituant le revenu réservé et au dividende distribué aux actionnaires :

Dividende constitutif du revenu réservé.

Compagnie de l'Est		30 fr.	
—	d'Orléans	54	[illegible]
—	de l'Ouest	30	
—	du Midi	35	
—	du Nord	50	
—	de Paris-Lyon-Méditerranée	47	

Dividende distribué.

		1856	1857	1858	1859
Compagnie de l'Est		54	40.65	40.46	37.70
—	d'Orléans	84	90	87	97
—	de l'Ouest	40	37.50	33	37.50
—	du Midi	20	20	20	27
—	de Paris-Lyon-Med.	99	53	49.50	63.50

Voilà le résultat des conventions pour le capital-actions.

Pour le capital-obligations, l'intérêt et l'amortissement ont été calculés sur les dépenses effectives ou approximatives des Compagnies, lorsqu'il s'est agi des travaux déjà exécutés, et, lorsqu'il s'est agi des travaux à entreprendre, le calcul a été fait tantôt à forfait, tantôt d'après les charges réelles des Compagnies, sur un taux moyen de 5 75 0/0. Le taux qui correspondait à celui auquel avaient emprunté les Compagnies de 1857 à 1859, a été considérablement diminué depuis les conventions et grâce aux conventions. Après avoir été pour la Compagnie de l'Est de 6 0/0 en 1856, 6,26 en 1857, 5,88 en 1857, il est tombé à 5 02 en 1878 et à 4,69 en 1879. Pour le Midi, de 5,87 et 5,73, il est arrivé à 4,85 et 4,48; pour le Nord, de 5,56 et 5,77 à 4,92 et 4,54; pour l'Orléans, de 5,46 et 5,88 à 4,81 et 4,53; pour l'Ouest, de 5,71 et 6,05 à 4,93 et 4,57; pour le P.-L.-M. de 5,81 et 5,59 à 4,80 et 4.46.

Voilà le résultat des conventions pour le capital-obligations.

S'il est manifeste que ce résultat a été favorable aux grandes Compagnies, il faut tenir compte de l'augmentation de l'amortissement à l'approche du terme des concessions. Aussi, lors des conventions de 1875 avec le Nord, le Midi, l'Est et l'Ouest, plusieurs Compagnies demandèrent-elles l'augmentation du taux de 5,75. Le gouvernement et l'Assemblée nationale maintinrent ce taux à titre provisoire, sauf à régler le taux réel de l'emprunt fait par les Compagnies au moment de la mise en exploitation des lignes garanties.

Pour empêcher les Compagnies de bénéficier à l'excès de la garantie accordée au nouveau réseau, soit en détournant le trafic de l'ancien réseau au profit du nouveau, soit en profitant exclusivement de l'augmentation de trafic apportée par les affluents, les conventions ont fait figurer dans le revenu réservé, outre la rémunération du capital-actions et l'intérêt avec amortissement du capital-obligations, une contribution imposée à l'ancien réseau au profit du nouveau et consistant dans la différence entre le taux de 4,65 garanti par l'État et le taux bien supérieur de l'emprunt contracté par les Compagnies.

Cette charge imposée aux Compagnies peut être en moyenne évaluée à 1 fr. 10.

Dans les conventions antérieures à 1875, le revenu réservé total divisé par le nombre de kilomètres a donné le revenu kilométrique suivant :

Compagnie de l'Est	29.100
— du Midi	28.010
— du Nord	38.240
— d'Orléans	26.000
— de l'Ouest	35.900
— de Paris-Lyon-Méditerranée	29.900

Dans les conventions postérieures à 1875, un certain aléa la différence entre le taux de l'intérêt et de l'amortissement garantis par l'Etat et le taux réel des emprunts contractés par les Compagnies s'oppose à la détermination exacte du revenu kilométrique. Il faut en effet, pour obtenir des chiffres exacts, ajouter aux précédents : l'intérêt et l'amortissement des frais de premier établissement de l'ancien réseau et la différence de l'intérêt garanti par l'Etat et de l'intérêt réel de l'emprunt, jusqu'à concurrence du capital maximum de premier établissement du nouveau réseau.

Le revenu réservé comprend enfin l'augmentation qui lui a été accordée de 5 fr. 75 ou de 5 fr. 50 0/0 par million dépensé, pendant un délai de dix ans, en travaux complémentaires sur l'ancien réseau. Il comprend aussi, pour certaines Compagnies, la différence entre le taux de la garantie de l'Etat et le taux effectif de l'émission des obligations pour les sommes dépensées en travaux complémentaires sur le nouveau réseau, qui jouit déjà de la garantie d'intérêt à 4,655.

M. de Franqueville faisait remarquer au Corps législatif de 1865 que la supériorité du revenu kilométrique réservé sur l'intérêt de la dépense du premier réseau encouragerait les Compagnies à exécuter rapidement les travaux. Dans le même but d'accélération, les conventions de 1859 ont stipulé que les lignes classées dans l'ancien réseau ne figureraient dans

le calcul des produits nets que le 1er janvier qui suivrait leur mise en exploitation, et que les lignes du nouveau réseau ne participeraient à la garantie d'intérêt qu'à partir du 1er janvier 1865, pour celles qui seraient achevées, et pour les autres à partir du 1er janvier suivant leur achèvement. Les conventions de 1859, 1863 et 1868 ont réduit d'une certaine somme, généralement évaluée à 200 fr. par kilom. non exécutés, le revenu réservé du nouveau réseau non livré à l'exploitation.

Depuis 1868, sauf en 1870, les Compagnies ont donné un dividende supérieur à celui prévu dans le calcul du revenu réservé. M. Aimé Jay leur a contesté ce bénéfice dont M. Aucoc établit la légitimité.

Si, à l'origine, des prêts, peu nombreux d'ailleurs, ont été consentis par l'Etat aux Compagnies (1), et, si des subventions en argent ont été souvent accordées par l'Etat aux Compagnies, et principalement aux petites, car les grandes Compagnies, de 1859 à 1875, ont presque seules bénéficié de la garantie d'intérêt, ces subventions étaient destinées à encourager des concessionnaires peu rassurés sur les profits de l'exploitation et consistaient, soit dans une somme fixe, soit dans une part des dépenses de construction égale à celle mise à la charge de l'Etat par la loi de 1842. Pour faciliter le paiement par l'Etat des subventions, le gouvernement impérial imagina en 1857, de convertir sa dette envers les Compagnies, qui s'élevait à 200 millions, en 50 annuités et à se procurer les fonds pour le paiement de ces annuités à l'aide d'obligations trentenaires, dont la création fut autorisée jusqu'à concurrence de 200 millions par la loi du 21 juillet 1857 et de 150 millions par la loi du 1861.

La loi du 1er mai 1863, qui ratifia la convention passée avec la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, inaugura une nouvelle forme de subvention. Aux obligations trentenaires était substitué le choix laissé au gouvernement de se libérer

(1) 8 prêts de 1837 à 1847, représentant 58 millions.

en seize termes semestriels égaux ou par un nombre d'annuités égal à la durée de la concession comprenant l'intérêt et l'amortissement à 5 fr. 75 0/0, avec la faculté pour l'État, s'il a adopté le deuxième mode de paiement de revenir au premier, après avoir payé la quatrième annuité. Cette nouvelle forme de subvention fut conservée dans les lois du 18 juillet 1868 et le décret du 28 avril 1869, qui ratifièrent une nouvelle convention avec la Compagnie de P.-L.-M. Elle fut reprise, après avoir été momentanément abandonnée, par les lois du 23 mars 1874 et 3 juillet 1875, qui ratifièrent différentes conventions, et elle fut maintenue, bien que modifiée, par les lois du 31 décembre 1875, ratifiant différentes conventions avec le Nord et l'Est. La modification consistait dans la substitution du taux à forfait de l'intérêt et de l'amortissement.

Depuis 1875, l'Etat, au lieu d'emprunter par l'intermédiaire des Compagnies, a lui-même contracté ses emprunts.

Calcul des comptes du premier établissement. — Comme la garantie d'intérêt donnée par l'Etat est calculée selon les frais de premier établissement des lignes, l'Etat a le droit et le devoir de contrôler ce compte de premier établissement. Les conventions avec les Compagnies exigent donc la production de ces comptes ainsi que la production des produits nets de chaque réseau. Des règlements d'administration publique, rendus sur l'avis du Conseil d'Etat et les Compagnies entendues, ont établi des règles destinées à assurer l'exécution des conventions et repris les dispositions de ces conventions relatives à ces comptes.

Sans entrer dans le détail de ces comptes et de ces règlements, il importe de remarquer que le compte du premier établissement comprend comme dépenses de premier établissement, outre les frais ordinaires de construction : les frais d'entretien et d'exploitation jusqu'au 1er janvier qui suit l'ouverture de la ligne des fragments de ligne successivement ouverts, les trois cinquièmes des frais d'entretien de la voie et des terrassements, à partir du 1er janvier de la même année, des fragments de lignes ouverts l'année précédente ; et les

sommes destinées au paiement de l'intérêt des titres émis pour le rachat et la construction des lignes du second réseau, jusqu'au fonctionnement de la garantie d'intérêt.

Viennent en déduction de ces dépenses : les produits réalisés jusqu'au 1er janvier qui a suivi l'ouverture de chaque ligne par tous les tronçons successivement livrés à l'exploitation ; les produits des rétrocessions des propriétés immobilières inutiles pour le service, et que les Compagnies sont obligées de mettre en vente deux ans après l'achèvement de la ligne ; le produit des capitaux destinés à la construction de chaque ligne jusqu'à ce que ces capitaux soient employés aux travaux.

Sans nous arrêter aux difficultés et aux controverses que soulève l'établissement des frais annuels d'entretien et d'exploitation et à l'utilité de répartir les recettes entre les deux réseaux, nous avons hâte d'arriver aux résultats produits par la garantie d'intérêt. Cette garantie a-t-elle été souvent nominale, comme l'espérance en a été conçue par le gouvernement impérial? Comment le déversoir a-t-il fonctionné un profit du nouveau réseau ? Quelles charges la garantie d'intérêt a-t-elle imposées à l'Etat ?

Les chiffres donnés par les conseils d'administration des compagnies font figurer comme excédents des produits de l'ancien réseau déversés sur le nouveau :

1.206.487 fr. en 1864,
59.974.369 — 1879,
et 85.039.789 — 1880.

Le total des sommes déversées de 1864 à 1880 n'est pas moindre de 663,645,561 fr. et on voit dans qu'elle rapide proportion s'augmente le déversoir. Les chiffres donnés par les commissions de vérification des comptes diffèrent de ceux donnés par les conseils d'administration et donnent en faveur du déversoir une augmentation de 28,887,437 fr. de 1864 à 1877. Ce chiffre suffit pour prouver l'efficacité du contrôle.

Un tableau dressé par M. de Franqueville, et annexé à la loi

du 11 juin 1866, donnait les prévisions des annuités à payer par l'Etat pour la garantie d'intérêt accordée aux Compagnies. L'éminent directeur général des ponts et chaussées fixait à 148 millions le maximum des annuités pour l'exécution des conventions de 1859, et à 186 millions le maximum des annuités pour l'exécution des conventions de 1869. Mais il déduisait de ces prévisions de dépenses les excédents de recettes devant résulter de l'augmentation du trafic et il arrivait à un total de 743 millions en 1884, époque à laquelle il prévoyait la fin de la garantie et le commencement du remboursement à l'Etat.

Pendant certaines années, notamment en 1868 et 1869, les prévisions de M. Franqueville ont été absolument justes, mais les événements ultérieurs les ont nécessairement modifiées, pour ne pas dire bouleversées. Les concessions nouvelles de 1868, 1873, 1874 et 1875, jointes à la guerre de 1870, ont fait prévoir, dès 1874, par M. de Franqueville lui-même, qu'il faudrait prolonger jusqu'en 1890 les avances du Trésor et ajouter 66 millions aux dépenses prévues en 1866. Ses appréhensions étaient trop pessimistes.

Les sommes payées aux Compagnies pour insuffisance de l'exploitation, y compris les chemins de fer algériens, se sont élevées de 1864 à 1880 à 628 millions, si l'on additionne les chiffres annuellement produits par les Compagnies. Mais le bulletin du ministère des travaux publics donne comme total des sommes versées par le Trésor aux Compagnies jusqu'au 31 décembre 1879 : 603,751,678 fr. 29. Le chiffre des sommes payées par l'Etat aux Compagnies ne dépassera donc pas les prévisions de M. de Franqueville, et les remboursements faits à l'Etat ne commenceront pas plus tard que l'avait pensé l'ancien directeur général des chemins de fer. Si, jusqu'en 1879, plusieurs remboursements opérés par la Compagnie du Midi s'élevaient au chiffre insignifiant de 547,948 fr., dans la seule année 1880, des remboursements faits par l'Est, le Midi, l'Ouest, l'Orléans et le Rhône au mont Cenis, ont at-

teint le chiffre de 9,346,483 fr.; et dans le cours de la même année l'Ouest et le Rhône au mont Cenis sont les seules Compagnies qui aient eu recours à la garantie d'intérêt.

La participation de l'Etat aux bénéfices sera retardée par les concessions faites aux Compagnies en 1875.

Remboursement à l'Etat. — L'Etat rentre en possession des capitaux par lui avancés aux Compagnies et produisant un intérêt de 4 0/0 dès que les produits du nouveau réseau joints à l'excédent des produits de l'ancien sur le déversoir sont supérieurs à 4 fr. 65 0/0. Au terme de la concession et dans l'hypothèse du rachat, les sommes dues par l'Etat pour le rachat du matériel roulant et du mobilier entrent en compensation avec les sommes dues par les Compagnies.

Partage des bénéfices. — L'Etat commence à partager les bénéfices avec les Compagnies à partir d'un certain chiffre qui, suivant les conventions, représente l'intérêt du capital et celui de la dépense des travaux complémentaires. En général, le partage des bénéfices commence lorsque l'ensemble des produits nets des deux réseaux dépasse à la fois :

8 0/0 du capital dépensé pour l'ancien réseau,
6 0/0 — pour les lignes du nouveau réseau concédées avant 1875.
6,50 0/0 — pour les lignes de l'ancien et du nouveau réseau concédées en 1875.

Les conventions fixent habituellement la date à laquelle commence le partage des bénéfices, qui est d'ailleurs toujours subordonné à l'extinction de la garantie d'intérêt et au remboursement de cette garantie à l'Etat.

La division du capital en actions et obligations a été une mesure destinée à protéger les créanciers des Compagnies

contre les actionnaires. Si, au 31 décembre 1850, le capital social des Compagnies représentait 80 °/₀ des dépenses, il ne représentait plus que 40 °/₀ en 1855. Au 17 janvier 1870, le capital-actions des six Compagnies s'élevait à 1,539,917,915 fr., tandis que leur capital-obligations s'élevait à 5,526,942,178 fr., et au 1er janvier 1880, le capital-action était de 1,475,798,336 fr., tandis que le capital-obligations était de 7,837,157,456 fr. L'obligataire a droit cependant à des garanties plus sérieuses que l'actionnaire, parce qu'il reçoit un intérêt fixe, et que, ne concourant pas aux chances de gain, il ne peut participer aux chances de pertes. Aussi, les premières Compagnies qui entrèrent largement dans la voie des émissions d'obligations, le Paris-Lyon et le Midi, eurent-elles la prudence de proportionner le chiffre des émissions à celui des produits de l'exploitation réalisés. Il n'en fut pas de même dans d'autres Compagnies, notamment dans le Grand-Central, qui émirent des obligations avant la réalisation totale du capital-actions et avant la réalisation la plus minime des produits d'exploitation. Signalé au Corps législatif impérial en 1859 et en 1863 par le rapporteur des conventions, M. de Jouvenel, le défaut de garantie des obligations fut atténué par le pouvoir donné au ministre des travaux publics, d'accord avec son collègue des finances, d'autoriser les émissions. Généralisée par les conventions de 1859 et de 1863, cette garantie insuffisante de l'autorisation ministérielle fut modifiée par la loi du 23 mars 1874, relative à la ligne d'intérêt général de Besançon à Morteux, qui, dans son art. 8, interdit l'émission d'obligation pour une somme supérieure au capital-actions déjà réalisé et subordonne toute émission à l'emploi préalable de la moitié du capital-actions. Mais, en France, comme en Angleterre et en Belgique, les Compagnies ont souvent éludé la loi, sans que le gouvernement trouvât le moyen de la faire respecter.

Les actionnaires et les obligataires des Compagnies trouvent une garantie dans la publicité de leurs recettes faites au *Journal officiel* par les soins du ministre des travaux publics.

Mais l'obligation de cette publicité, imposée par la loi du 23 mars 1874 pour la ligne de Besançon à Morteux n'a pas encore été généralisée, malgré un projet de loi déposé le 15 décembre 1875, et a été seulement rendue exécutoire pour les chemins de fer d'intérêt local par la loi du 11 juin 1880.

Les cahiers des charges qui règlent les concessions ont, depuis 1856, subi d'importantes modifications, qui garantissent mieux les droits de l'État. Les lois votées en 1869, 1872, 1873 et 1875 ont consacré des règles dont l'expérience avait démontré la justice. La loi du 4 décembre 1875, qui concède le chemin de fer d'Alais au Rhône, donne le modèle le plus récent et le plus parfait des nouveaux cahiers des charges.

A l'expiration de la convention, l'État entre en possession du chemin de fer, il devient propriétaire de tous les immeubles, par nature ou par destination, il a le droit d'exiger la remise de la ligne en bon état d'entretien (art. 36 du cahier des charges) et il peut, pendant les cinq dernières années de la concession, saisir les revenus de la Compagnie pour s'assurer la remise en bon état de sa propriété. Il peut obliger la Compagnie à lui céder ou être obligé par la Compagnie à reprendre le matériel, le mobilier, l'outillage et des approvisionnements pour six mois, estimés à dire d'experts.

Le contrôle de l'Etat. — On oublie trop toutes les règles rigoureuses qui assurent le contrôle de l'État sur les Compagnies qui régissent l'exploitation commerciale et l'exploitation technique. Si ces règles n'étaient pas si rigoureusement observées, des difficultés sans nombre, dont le public serait informé, éclateraient sans cesse entre l'État et les Compagnies.

L'exploitation technique est rigoureusement réglée par le cahier des charges et par le règlement d'administration publique du 15 novembre 1846.

L'exploitation commerciale est réglée par les articles du Code civil et du Code de commerce relatifs au contrat de

transport, par le cahier des charges et par l'ordonnance du 15 novembre 1846.

L'État ne pouvait remettre dans les mains de Sociétés financières une force aussi considérable que celle de tout notre réseau de voie ferrée sans se réserver un contrôle sur les opérations si multiples qu'accomplissent les chemins de fer. L'État n'est nullement désarmé en face des Compagnies; il n'a pas abdiqué ses droits, et, s'il a laissé aux Compagnies la liberté sans laquelle aucune industrie ne peut se développer, s'il n'a pas voulu, comme le demande une certaine école, se faire « un instrument » de la plus grande entreprise commerciale de notre pays, il s'est réservé, par un contrôle général, les moyens de défendre l'intérêt public. La vérifications des comptes de premier établissement et des comptes annuels de recettes et de dépenses constitue le contrôle financier. L'État, par ses ingénieurs des ponts et chaussées, contrôle, quand il ne les exécute pas, les travaux de construction. L'exploitation est contrôlée par des inspecteurs généraux chargés de centraliser le service, en même temps que des ingénieurs contrôlent l'entretien et la conservation de la voie. L'exploitation commerciale a son contrôle distinct de celui de l'exploitation technique. L'État n'intervient pas seulement dans la question des tarifs pour leur donner son approbation, mais ses inspecteurs peuvent, aux termes du décret du 26 juillet 1852, vérifier les propositions des Compagnies relatives aux modifications de tarifs et à la perception des taxes, en même temps qu'ils doivent contrôler les dépenses et les recettes de l'exploitation.

C'est en face de cette organisation puissante, de ce fonctionnement régulier d'une institution qui a produit de merveilleux résultats, d'engagements temporaires de l'État qui lui permettent d'apporter chaque jour de nouvelles modifications à la situation des chemins de fer; c'est à l'époque où l'État peut en même temps imposer de nouvelles charges aux Compagnies et va entrer dans la période des remboursements, que des hommes, qui ne sont d'accord entre eux sur aucun système, veulent faire renoncer l'État aux avantages qu'il possède

pour l'entraîner dans l'expérimentation d'un régime inconnu et dans des aventures analogues à celles des chemins de fer de la Charente et de la Vendée. Nous avons dit quel a été le fonctionnement du régime des conventions et quels ont été ses résultats. Voyons ce que nous prépare pour l'avenir le système du rachat.

CHAPITRE III.

LES ADVERSAIRES DES CONVENTIONS.

M. Baïhaut. — Sa réponse à M. Léon Say. — M. Lesguillier. — Le troisième réseau et les lignes parallèles aux grandes artères. — L'impossibilité de la concurrence des chemins de fer. — Les échecs du rachat en 1871 et en 1873. — L'amendement Allain-Targé du 22 mars 1877 — Le rapport de M. Baïhaut du 20 mars 1880. — Les divisions parmi les partisans du rachat. — Le rapporteur obligé de passer sous silence la question de l'exploitation. — M. Sadi-Carnot retire le projet de convention avec l'Orléans. — Le système de M. Papon. — L'opinion de M. Baïhaut sur la nécessité d'une solution.

On peut considérer comme inspirées par le même esprit : la proposition de M. de Janzé, relative aux agents commissionnés, qui a créé une exception au contrat de louage et un privilège pour les employés des Compagnies; celle de M. Delattre, qui prétend que l'uniformité des appareils, des signaux, des freins, des ordres de service, assure la sécurité des voyageurs et qui tend à empêcher toute innovation et tout progrès; celle de M. Jean David sur la construction et l'exploitation du troisième réseau; et celle de M. Papon sur le rachat général des chemins de fer, leur division en réseaux de 2,500 kilom. et leur exploitation par de nouvelles Compagnies fermières.

Tous ces projets considèrent les Compagnies comme d'odieux monopoles, et l'État comme le maître absolu de tous les services publics.

S'ils diffèrent entre eux sur les conséquences du rachat des Chemins de fer et sur l'exploitation par l'État, tous les adver-

saires du régime des conventions sont d'accord pour vouloir mettre les Chemins de fer sous la domination de l'Etat. Ils n'admettent pas que l'industrie privée puisse diriger les transports, même sous le contrôle de l'État. Ils considèrent les Compagnies comme des adversaires de la démocratie. Ils veulent confier à l'État le droit de régler le prix des transports, sans s'apercevoir qu'en vertu de leur principe, l'Etat devra aussi fixer le prix des salaires, des loyers et des marchandises.

Le réseau d'Etat n'a pas d'autre but que de supprimer les Compagnies, entreprises commerciales, gérées commercialement, et de leur substituer l'État, faisant des Chemins de fer une branche de l'Administration.

A la fin de l'année 1881, les hommes qui exerçaient l'influence prépondérante dans le gouvernement, songeaient à créer un second réseau d'Etat qui aurait englobé le quart de la France. Sans se préoccuper de la question économique et des difficultés de l'exploitation en régie, se plaçant au point de vue budgétaire et financier, M. Léon Say poussa un cri d'alarme, qui lui valut les attaques les plus violentes. Dans une brochure restée célèbre, il déclara que la reprise des Chemins de fer par l'État serait plus qu'une faute, qu'elle constituerait une « atteinte à la fortune publique » (1). Deux propositions, qui sont pour nous, deux vérités incontestables, résumaient le travail de M. Léon Say: 1° les opérations financières commencées par la République seraient nécessairement interrompues par le rachat du réseau d'Orléans, qui ne pourrait être que le prélude du rachat intégral des chemins de fer français ; 2° l'exploitation des chemins de fer par l'État, conséquence nécessaire du rachat, jetterait la pertubation dans nos finances et interromprait, pour une période indéfinie, le dégrèvement des impôts.

Conçu en 1878, sur le pied d'une dépense de 4 milliards, en collaboration avec M. Léon Say, alors ministre des finances,

(1) *Le rachat des chemins de fer*, par M. Léon Say. Extrait du *Journal des Economistes*, décembre 1881.

le plan des grands travaux de M. Freycinet devait être exécuté à l'aide d'un emprunt Cet emprunt devait être réalisé par la création d'obligations du Trésor calquées sur les obligations de chemins de fer et il devait être contracté au moment où le Trésor avait encore à rembourser 1,500 millions avancés par la Banque en 1870-1871 et à payer 2 milliards pour la reconstitution de notre matériel militaire. Mais les impôts donnaient annuellement des excédents de recettes, qui devaient se prolonger jusqu'à l'expiration de la période de tâtonnement que doit subir tout impôt nouveau, et jusqu'à concurrence de la limite du fardeau que peut supporter le contribuable. La conception de MM. de Freycinet et Léon Say était d'autant mieux justifiée que les découverts du Trésor, qui étaient en 1869 de 725 millions, étaient tombés au chiffre de 636 millions, et qu'une partie de la dette créée par la guerre était déjà liquidée, puisque, sur les 11 milliards que nous a coûté la funeste campagne de France, 9 milliards et demi seulement restaient au compte de la dette flottante. Les événements ont d'ailleurs donné raison aux prévisions des deux ministres de 1878, car la Banque de France est remboursée, les 2 milliards formant le compte de liquidation de la guerre sont soldés, et le produit des emprunts, dont le service était assuré, eût suffi à continuer, sans difficulté, l'exécution du plan primitif de M. de Freycinet, si ce plan n'avait reçu, au point de vue financier comme au point de vue technique, des modifications souvent utiles et parfois prématurées.

Le chiffre de la dépense nécessaire pour la réalisation du plan de M. de Freycinet, fixé à 4 milliards en 1878, atteignait 6 milliards suivant la déclaration faite au Sénat par M. Varroy, à la date du 19 juillet 1881, et atteint aujourd'hui près de 9 milliards, par suite de la facilité avec laquelle le Gouvernement et la Chambre ont accordé la concession de nouvelles lignes. L'équilibre entre les dépenses et les recettes ont été accrues sans que les recettes se soient augmentées. M. de Freycinet avait pris en effet pour base des émissions annuelles du 3 0/0 amortissable, le chiffre (400 à 500 millions) des capi-

taux annuellement immobilisés par les Compagnies. L'épargne se serait adressée à l'État dans la même proportion qu'elle s'adressait aux grandes Compagnies. Le chiffre des émissions était limité, et le public, au lieu d'avoir des obligations de Chemins de fer garanties par l'État, recevait, dans la même proportion, des obligations du Trésor.

Le développement prématuré du programme de M. de Freycinet, la rupture de l'équilibre entre les dépenses et les ressources, les désastres financiers qui survinrent en Autriche et en France, la création de banques de dépôt et de report, les perspectives d'un nouvel emprunt nécessaire, eurent cette conséquence que le milliard de 3 0/0 amortissable, objet du dernier emprunt, n'est pas encore classé et reste dans les mains de la spéculation, sans avoir pu arriver jusqu'à l'épargne.

Ce précédent devrait être un avertissement, si ce n'est une leçon.

Pour mieux montrer le devoir du Gouvernement de « s'abstenir de nouveautés financières », M. Léon Say faisait le calcul de ce qu'il faudrait demander à l'épargne en signant des conventions avec les Compagnies, et de ce qu'il faudrait lui demander en rachetant les chemins de fer. Dans la première hypothèse, en chargeant l'industrie privée de l'entreprise des voies ferrées, dont on ne limitait pas l'étendue, on pouvait réduire le budget extraordinaire à 250 millions, son chiffre normal, demander annuellement à l'épargne le chiffre également normal de 150 à 200 millions, et compléter les ressources du budget extraordinaire par le remboursement anticipé des garanties d'intérêt dues par les Compagnies et s'élevant en 1878 au chiffre de 511,949,899 fr. Le Grand-Livre de la dette publique était fermé ; les émissions de 3 0/0 amortissable étaient arrêtées, les grands travaux étaient poursuivis sans interruption et le plan de M. de Freycinet était exécuté sans crise financière.

Dans la seconde hypothèse, le budget extraordinaire atteignait un chiffre effrayant. Non seulement l'État exécutait à ses frais les travaux dont il s'était chargé, mais il prenait à sa charge les travaux qui devaient être exécutés par les Compa-

gnies ; il était privé de 500 millions qui, au lieu de lui être remboursés, allaient servir à payer le matériel roulant des Compagnies rachetées ; il s'engageait dans une augmentation croissante d'emprunts annuels, puisque le compte « capital » des chemins de fer n'est jamais clos tant que l'industrie des transports se développe et nécessite par son développement l'augmentation des dépenses de premier établissement ; il faisait de l'actionnaire et de l'obligataire des Compagnies, qui s'intéresse au mouvement des recettes du réséau et qui contrôle les agents administratifs et commerciaux des Chemins de fer, un rentier soumis à toutes les fluctuations des finances de l'État.

M. Léon Say concluait que, non seulement le rachat jetterait la perturbation dans le budget de l'Etat, mais aussi dans le marché financier, qui ne s'habituerait pas à considérer les produits des Chemins de fer comme un revenu de l'État et n'a jamais entendu assimiler le dividende de son action ou de son obligation au rendement de l'impôt sur le tabac ou sur les sucres.

La conséquence nécessaire du rachat, c'est l'exploitation par l'Etat, quelles que puissent être les protestations des partisans du rachat. La raison invoquée en faveur du rachat est la possibilité d'abaisser les tarifs. Pour abaisser les tarifs, il faut diminuer le produit net de l'exploitation. Ce produit net est représenté aujourd'hui par les dividendes payés par les Compagnies à leurs actionnaires et obligataires. Si l'État n'exploite pas, il paiera fatalement des annuités supérieures à ces dividendes. Le produit net de l'exploitation ne permettra donc pas l'abaissement des tarifs, ou cet abaissement sera prélevé sur le budget et constituera une augmentation de dépenses.

Avant même que toute réduction soit réalisée dans le prix des transports, la dette serait augmentée annuellement de 100 à 200 millions, par les obligations imposées à l'État au lendemain du rachat. Les titres de chemins de fer seraient en effet remboursés à un taux supérieur aux dividendes actuels ; les Compagnies recevraient une rente égale à leur revenu et un

capital équivalent au prix de leur matériel roulant; de plus, les lignes non rémunératrices construites depuis 15 ans seraient estimées sur le prix de revient.

Pour éviter une augmentation annuelle de la dette de 100 à 200 millions, l'État cherchera des bénéfices dans l'exploitation. L'État commencera son exploitation avec les charges que lui aura imposées le rachat, charges supérieures à celles supportées par les Compagnies, et il sera obligé d'abaisser les tarifs, puisque cet abaissement aura été la cause et le but de l'opération du rachat. En abaissant les tarifs, non pas comme le font les Compagnies, — qui ne réalisent ces abaissements que pour satisfaire des intérêts commerciaux et y trouvent leur profit par l'accroissement du trafic, — mais en considérant les tarifs comme des impôts et leur abaissement comme un dégrèvement, c'est-à-dire au gré des influences parlementaires et non à raison des intérêts industriels et commerciaux, l'État diminuera ses recettes, et, pour combler son déficit, créera un nouvel impôt. Le contribuable payera le dégrèvement.

M. Léon Say rappelle en quels termes le ministre des finances de Belgique, M. Graux, a combattu, le 20 avril 1880, à la Chambre des députés belges, la doctrine de l'abaissement des tarifs, et il ajoute qu'en France, comme en Belgique, on ne cesse de demander plus de vitesse, plus de trains et plus de personnel, c'est-à-dire plus de dépenses, en même temps qu'on veut diminuer les recettes par l'abaissement du prix des transports. Ce n'est pas faire injure aux ministres, quels qu'ils soient, qu'affirmer qu'en face des instances du Parlement pour obtenir la fréquence et la rapidité des trains, l'accroissement du nombre et l'augmentation des salaires des employés, ils prendront une attitude moins énergique et opposeront une résistance moins invincible que celle des administrateurs des Compagnies de chemins de fer, surveillés et contrôlés par leurs actionnaires et leurs obligataires. Ce n'est pas non plus faire injure aux ministres des finances partisans du rachat que leur demander comment ils établiront leur projet de

budget, en face de l'incertitude des dépenses et des recettes qu'entraînera l'exploitation de l'État. L'exemple du réseau de l'État, qui n'est soumis à aucun contrôle parlementaire, qui est exploité sans budget préalable, dont les dépenses sont faites sans avoir été ni prévues, ni votées, permet, dès aujourd'hui, d'apprécier ce que serait, dans l'avenir, l'exploitation des Chemins de fer par l'État.

La bonne gestion des finances de l'État diffère essentiellement de la bonne gestion des finances d'une industrie. L'homme d'État doit avoir un budget qui soit une vérité ; ses prévisions doivent devenir des réalités. L'industriel doit modifier et améliorer son prix de revient au cours des commandes qu'il reçoit. Un bon ministre des finances sera donc un mauvais directeur de l'exploitation des voies ferrées, et le jour où il administrera bien les chemins de fer, il administrera mal les finances.

« Beaucoup d'emprunts et point de dégrèvements », telles seraient, selon M. Léon Say, les conséquences du rachat.

Dans une série d'articles publiés au mois de janvier 1882 par la *République française* et réunis en brochure (1), M. Baïhaut, aujourd'hui sous-secrétaire d'État au ministère des travaux publics, attaquait vivement les doctrines de M. Léon Say, affirmait que les chemins de fer sont « un instrument d'État », et encourageait les ministres d'alors, MM. Allain-Targé, Rouvier et Raynal, à persévérer dans leur projet de rachat. M. Baïhaut reprochait à M. Léon Say son pessimisme sans mesure et montrait un optimisme sans réserve ; et s'il blâmait l'ancien ministre des finances d'une bienveillance excessive pour les grandes Compagnies, il avait contre elles des rigueurs impitoyables.

Le reproche que l'on peut adresser au travail de M. Baïhaut, c'est l'absence de conclusion. L'honorable député voit certains avantages au rachat, est favorable à la création de lignes concurrentes et n'est pas hostile à un accord avec les grandes

(1) *La question des he ins de fer*, p r M. Charles Baïhaut, député.

Compagnies. Avant tout, il fait la guerre au monopole, aux privilèges des six grandes Compagnies, formant un État dans l'État, et il rappelle la prédiction de Lamartine, le 9 mai 1848 (1), la parole de M. Duclerc, ministre des finances, le 17 mai 1848, un fragment d'une brochure de M. Krantz, publiée en 1875, un passage du discours prononcé par M. Christophle, le 20 mars 1877, et les plaintes de M. Isaac Pereire, dans sa brochure : *la Question des Chemins de fer*, parue en 1879. Il reprochait à l'État d'avoir fait pour les Compagnies un sacrifice supérieur à celui de la valeur primitive de leur capital-actions, d'avoir un personnel aussi considérable que celui de l'État, placé sous la direction d'administrateurs hostiles à la République, de ne donner aux voyageurs ni le bien-être, ni la sécurité ; aux marchandises, ni le bon marché, ni la rapidité ; et au pays, ni des lignes assez nombreuses, ni un réseau assez bien ordonné. S'il est bien près de reconnaître que « les tarifs des chemins de fer, c'est le libre-échange appliqué », et s'il critique avec raison les avantages créés par les tarifs de pénétration au profit de la concurrence étrangère (2), M. Baïhaut ne pense-t-il pas que le perfectionnement des tarifs et leur « unification relative » doivent être poursuivis à l'aide de conventions entre le gouvernement et les grandes Compagnies ? Pense-t-il, au contraire, obtenir de meilleurs résultats par une déclaration de guerre adressée aux Compagnies, ou par une concurrence faite à notre grand réseau par des Compagnies nouvelles, qui, enlevant à ce grand réseau la meilleure partie de son trafic, ne lui laisseraient pas les béné-

(1) « Non, jamais Gouvernement, jamais nation n'aura constitué en dehors d'elle une puissance d'argent, d'exploitation, et même de politique, plus menaçante et plus envahissante que vous n'allez le faire en livrant votre sol, votre administration, et 5 ou 6 milliards à vos Compagnies. Je vous le prophétise avec certitude : elles seront maîtresses du Gouvernement et des Chambres avant dix ans. »

(2) A la date du 30 mai 1879, au nom de la Commission extra-parlementaire du canal du Nord, nous avons signalé l'avantage que les tarifs des chemins de fer assurent aux houilles anglaises et belges sur les houilles du bassin du Pas-de-Calais.

fices nécessaires pour compenser la perte, au moins momentanée, résultant de l'abaissement des tarifs? Là est toute la question, et M. Baïhaut triomphe trop facilement de ses adversaires, lorsqu'il représente les partisans des conventions avec les Compagnies comme les partisans du maintien des tarifs.

La solution n'est-elle pas la même pour obtenir des trains plus fréquents et plus rapides, des wagons mieux aménagés et mieux capitonnés? Sans traiter en ce moment la grande question de savoir si la concurrence est possible en matière de chemins de fer, il suffit, de répondre à M. Baïhaut, que, lorsqu'on a le projet d'imposer des charges nouvelles à une société, il est souverainement imprudent de commencer par appauvrir cette société. M. Baïhaut rappelle qu'il n'est pas partisan d'une intervention exagérée de l'État dans les entreprises de travaux publics, puisqu'il a lui-même, comme rapporteur du projet de loi relatif à la construction des canaux dérivés du Rhône, proposé de confier à l'industrie privée cette grande entreprise évaluée à 240 millions. Mais, si l'industrie privée doit être chargée de la construction et de l'exploitation des voies ferrées, pourquoi s'adresser aux Compagnies nouvelles, inexpérimentées et inconnues, au lieu de s'adresser aux grandes Compagnies, auxquelles on ne fait d'autre reproche que leur puissante organisation, leurs immenses capitaux et leur excellente administration?

M. Lesguillier, ancien sous-secrétaire d'État aux travaux publics, arrivait, par des arguments tout différents, à la même conclusion que le sous-secrétaire d'État actuel des travaux publics, dans une brochure publiée également à l'occasion de l'article du *Journal des Economistes*, également hostile à M. Léon Say et aux grandes Compagnies, également favorable à la continuation des grands travaux publics, également disposé à considérer les chemins de fer comme un « instrument d'État ». Reconnaissant qu'en matière de chemins de fer, la concurrence est impossible, soucieux de ne porter aucun préjudice aux intérêts légitimes des grandes Compagnies, adversaire résolu du rachat, qu'il considère avec raison comme une

opération excessivement onéreuse, M. Lesguillier veut constituer un troisième réseau d'intérêt général d'une étendue de 20,000 kilom. et un réseau complémentaire d'intérêt local, à voie étroite, d'une étendue de 40,000 kilom. Laissons de côté le réseau à voie étroite qui fait l'objet d'une proposition spéciale soumise à la Chambre par M. Lesguillier et 80 de ses collègues, et parlons du réseau d'intérêt général.

Dans la pensée de l'honorable député, le troisième réseau d'intérêt général doit se composer de 17,000 kilom., classés comme constituant le troisième réseau dans le programme de M. de Freycinet, et de 3,000 kilom. formant de nouvelles artères créées par M. Lesguillier, artères consistant dans des lignes nouvelles parallèles aux lignes les plus productives des grandes Compagnies. M. Lesguillier critique très vivement la formation du troisième réseau telle qu'elle a été conçue par M. de Freycinet et reproche aux 17,000 kilom, constituant ce réseau d'être des affluents des grandes Compagnies, au lieu d'être des lignes indépendantes, autonomes et productives. C'est pour réparer cette iniquité faite au troisième réseau et pour diminuer les bénéfices qu'ils apportent aux grandes Compagnies, que M. Lesguillier veut ajouter à ce troisième réseau 3,000 kilom. de lignes parallèles aux grandes artères de l'ancien réseau, et par conséquent essentiellement rémunératrices. Grâce à cette extension, le troisième réseau deviendra d'une exploitation lucrative. Si, en effet, les 3,000 kilom. doivent coûter 2 milliards à construire, ce qui fait que l'ensemble du troisième réseau, porté à 20,000 kilom., coûtera 8 milliards, ce troisième réseau, accaparant une partie du trafic des grandes lignes, absorbera les plus-values des produits du réseau général, qui représenteront à l'époque de son achèvement un revenu de 500 millions, si l'on n'admet aucune progression, et de 1 milliard, si on admet une progression de 4 1/2 par an pendant 18 ans.

Ce système ne nous surprendrait pas, s'il était exposé par M. Baïhaut, qui n'est pas aussi affirmatif que M. Lesguillier sur l'impossibilité de la concurrence des chemins de fer et

sur le respect dû aux droits acquis des Compagnies. Mais l'honorable député de l'Aisne ne cherche-t-il pas à organiser une concurrence, qu'il déclare lui-même impossible, en voulant construire 3,000 kilom. parallèles aux lignes les plus productives du premier réseau? S'il invoque l'exemple de l'Angleterre, qui double les lignes, dès que la recette kilométrique obtient 70,000 fr., tandis que nous avons des sections de ligne qui produisent jusqu'à 300,000 fr. de recettes par kilom., M. Lesguillier ne reconnaît-il pas lui-même que l'organisation des chemins de fer anglais est essentiellement différente de notre organisation et que les Compagnies anglaises s'entendent entre elles pour ne pas se faire concurrence?

Lorsque l'ancien sous-secrétaire d'État des travaux publics reproche au troisième réseau d'être composé de lignes servant d'affluents aux artères du premier réseau, il fait le plus grand éloge de la formation de ce troisième réseau. N'est-il pas en effet évident que jamais il ne se serait présenté un concessionnaire sérieux pour des lignes improductives, si ce concessionnaire n'avait été la grande Compagnie, à laquelle, d'une part, les affluents apportent un nouveau trafic et à laquelle, d'autre part, l'État peut imposer des charges à raison des avantages qu'il lui a concédés? En dehors du rachat, dont M. Lesguillier n'est pas partisan, en dehors de la concurrence, dont il est l'adversaire, il n'y a que trois systèmes admissibles : ou ces régions pauvres seront à jamais privées de chemins de fer, ou ces chemins de fer seront concédés à des Compagnies fatalement vouées à la faillite, ou ils seront concédés aux grandes Compagnies, qui pourront compenser les pertes subies sur les petites lignes avec les bénéfices réalisés sur le premier réseau. C'est ce dernier système qui a été admis par M. de Freycinet, qui est défendu par M. Léon Say, auquel vient de recourir le gouvernement, en signant les conventions avec les grandes Compagnies, et qui, nous l'espérons, prévaudra d'une façon définitive devant le Parlement.

M. Lesguillier avoue que le système des conventions avec les grandes Compagnies a eu un moment ses sympathies,

lorsqu'il était sous-secrétaire d'État au ministère des travaux publics et qu'il faisait partie du cabinet présidé par M. Gambetta. Il expose quelles furent, sous le grand ministère, les bases des réductions de tarifs négociées avec les grandes Compagnies, malgré l'impopularité qu'avaient, dans le Parlement, ces puissances financières. Mais, depuis ces négociations, il désespère de voir jamais s'accomplir une entente avec les grandes Compagnies, parce qu'elles attendent des concessions meilleures d'une restauration monarchique, et parce que MM. Varroy et Léon Say les ont à tout jamais rendues intraitables « par le cadeau d'un milliard » qu'ils leur ont offert sous forme d'une convention avec la Compagnie d'Orléans. M. Lesguillier exclut donc les six grandes Compagnies de la concession du troisième réseau. Bien qu'il fasse une brillante apologie du réseau de l'État, il ne veut pas étendre ce réseau au delà de 3 à 4,000 kilomètres, et il veut le limiter à un champ d'expérience, à « un spécimen qui obligera les grandes Compagnies à apporter à leur exploitation les améliorations que le public est en droit d'exiger. » Le réseau de l'État exploitant 3 à 4,000 kilom., les Compagnies de l'Est et de l'Ouest, pour lesquelles M. Lesguillier veut bien faire une exception, recevant l'exploitation d'une égale étendue, il reste, pour compléter le troisième réseau, 10,000 kilom., que l'ancien sous-secrétaire d'État propose de confier à trois ou quatre Compagnies nouvelles, assez fortes pour résister aux grandes Compagnies et trop faibles pour résister à l'État. L'État imposerait un nouveau cahier des charges à ces nouvelles Compagnies, leur garantirait l'intérêt de 5 0/0 et partagerait avec elles l'excédent du revenu. M. Lesguillier estime que le grand avantage de son système serait d'affaiblir les grandes Compagnies, de fortifier l'État, d'annihiler la haute banque, et de faire de l'État l'arbitre souverain des chemins de fer.

La conception de M. Lesguillier produirait-elle les résultats qu'il espère, et ces résultats, s'ils étaient atteints, seraient-ils heureux?

Le projet de rachat général des chemins de fer, présenté à

l'Assemblée nationale, le 17 mai 1848, par la Commission exécutive, n'a reçu aucune suite, et c'est sur sa demande que la concession du chemin de Paris à Lyon a été rachetée en vertu de la loi du 17 avril 1848.

En 1871, M. Clément Laurier voulut rattacher le rachat général des chemins de fer au payement de l'indemnité réclamée par l'Allemage.

A la séance du 3 février 1873, plusieurs députés proposèrent le rachat total à l'occasion de la reconstitution du réseau de l'Est. Sur le rapport de M. Krantz, cette proposition fut repoussée.

C'est en 1877 que de la période de la théorie le rachat devait passer dans la période de l'application.

Le rachat des Compagnies des chemins de fer des Charentes, de la Vendée et autres ne put être opéré, en 1877, dans les conditions prévues par les cahiers des charges, parce que les Compagnies n'avaient pas quinze ans de concession, et parce qu'elles étaient dans l'impossibilité de continuer leur exploitation. La ligne de Clermont à Tulle n'avait même pas été exploitée un seul jour. La raison principale qui fut donnée pour faire repousser l'incorporation des lignes en déconfiture dans le réseau d'Orléans, fut la charge trop lourde que supporterait l'État, par suite de la garantie d'intérêt qu'il devrait donner à la Compagnie d'Orléans, chargée du nouveau réseau. L'État préféra prendre ce réseau à sa charge, et cette combinaison parut plus économique. Il est vrai que, dans la pensée primitive des auteurs du rachat des chemins de fer des Charentes, de Vendée et autres, les lignes rachetées devaient être rétrocédées à l'Orléans.

A la séance du 22 mars 1875, M. Allain-Targé fit adopter un amendement, qui décidait que les lignes rachetées n'ayant pas 15 ans de concession, et l'art. 37 du cahier des charges leur étant en conséquence inapplicable, il y avait lieu d'appliquer l'art. 12 de la loi du 23 mars 1874 et d'évaluer les lignes à leur prix réel de premier établissement, avec cette réserve de n'admettre que les dépenses *utilement faites*. Les traités

passés avec diverses autres Compagnies le 18 mai 1878 par le Ministre des travaux publics admirent les mêmes conditions. Le paiement ne pouvait être fait par annuités, comme l'avait prévu le cahier des charges, puisque les Compagnies étaient en faillite ou en liquidation.

Le capital leur fut remboursé en 2 ans. Trois arbitres ont fixé le chiffre du rachat et ce chiffre a été ratifié par le Parlement (séance du 19 février 1878 ; rapport de M. Sadi Carnot). Les actionnaires n'ont eu qu'une très faible part de leurs actions, après les dettes payées, et, dans les Compagnies en faillite, les obligations n'ont pas été intégralement remboursées. Ce premier rachat a coûté à l'État 330 millions pour 2,615 kilomètres, dont 1,510 en exploitation et 1,105 à construire. (Loi du 18 mai 1878.) Il a été malheureusement suivi d'autres opérations identiques, et les lois du 15 juillet et du 4 août 1879, du 17 juillet 1880, des 23 janvier, 14 février, 15 avril, 20 et 22 juillet, 2 août et 23 septembre 1883, ont autorisé le rachat d'une série de nouvelles lignes d'une étendue de 1,700 kilomètres dont la moitié n'est pas livrée à l'exploitation, moyennant un prix de 56,840,012 francs. Le matériel roulant a été racheté à dire d'expert, mais le capital à rembourser pour le prix de la ligne, au lieu d'être calculé sur les dépenses *utilement faites* de premier établissement, a été fixé au chiffre que l'État eût lui-même déboursé s'il avait entrepris la construction.

A la séance du 22 mars 1877, au sujet de l'incorporation des Compagnies des Charentes et de la Vendée dans le réseau d'Orléans, MM. Lecesne, Richard, Waddington, Bethmont et Wilson défendirent le rachat total des 6 grandes Compagnies.

Le décret du 21 mars 1878 a institué une administration spéciale pour gérer provisoirement le réseau d'État. Pour donner à ce réseau une certaine autonomie et certaines chances de profit, M. de Freycinet avait, le 5 janvier 1879, conclu avec la Compagnie d'Orléans une convention, qui rachetait certaines lignes à la grande Compagnie et lui en cédait d'autres appartenant à l'État. L'hostilité manifestée à

cette époque par la Chambre contre les grandes Compagnies fit craindre au Ministre un échec devant le Parlement, et ce projet de convention resta dans les cartons du Ministère.

M. Wilson, au nom de la Commission des chemins de fer, conclut, en 1879, au rachat total du réseau d'Orléans.

M. Varroy reprit alors la convention de rachat partiel conclue par M. de Freycinet et la proposa à la Chambre le 12 février 1880. Bien que l'art. 17 du cahier des charges, qui ne prévoit que le rachat total d'un réseau, ne fût pas applicable au rachat partiel de l'Orléans, les auteurs de la convention s'étaient inspirés à la fois du cahier des charges et de l'art. 12 de la loi du 23 mars 1875. Les lignes ayant plus de 15 ans d'existence étaient rachetées d'après leurs dépenses de premier établissement, les autres d'après leur produit net.

M. Baïhaut, aujourd'hui sous-secrétaire des travaux publics, rapporteur de la Commission chargée d'examiner la proposition de rachat partiel, conclut, dans son rapport déposé le 20 mars 1880, au rejet de la convention conclue avec l'Orléans, et au rachat total. Si le rapport concluait au rachat d'un seul réseau, il laissait entrevoir la proposition du rachat général de toutes nos voies ferrées. Il ressemblait quelque peu à une déclaration de guerre aux grandes Compagnies. Il leur reprochait de ne pas tenir compte dans la fixation des tarifs des transformations économiques et sociales, et d'être des entreprises commerciales plus soucieuses des intérêts de leurs actionnaires que du développement de la prospérité publique. Il revendiquait pour l'État le droit de modifier les tarifs et il citait l'exemple des diverses nations de l'Europe qui avaient substitué l'exploitation de l'État à l'exploitation de l'industrie privée.

Deux mois après, le 17 mai 1880, au nom de la même Commission et comme rapporteurs des deux autres sous-commissions, M. Richard Waddington et M. Lebaudy déposèrent deux rapports, l'un sur la réforme des tarifs, l'autre sur l'exploitation des chemins de fer en Europe, inspirés par le même esprit, par la même hostilité contre les Compagnies,

par la même tendance au rachat et à l'exploitation par l'État. M. Lebaudy faisait un éloge de l'exploitation des chemins de fer allemands et belges, qui pouvait le dispenser de conclure et ne laissait aucun doute sur ses sympathies pour le réseau d'Etat exploité par l'État. La grande majorité de la Commission, favorable au rachat, était divisée sur le mode d'exploitation. La Chambre était l'image de la Commission et comptait des partisans du réseau d'État, qui étaient adversaires de l'exploitation par l'État. Pour grouper tous les membres du Parlement désireux de voir les chemins de fer constituer une propriété de l'État, la Commission avait laissé dans l'ombre le régime d'exploitation, et elle n'avait pas voulu diviser les suffrages de ceux qui voulaient l'exploitation par l'État, et de ceux qui demandaient l'exploitation par des Compagnies fermières, d'autant plus que ces derniers étaient eux-mêmes en désaccord sur le meilleur système de louage.

Pour éviter de prendre parti et d'indiquer un régime, qui n'aurait pu, même dans le sein de la Commission, réunir une majorité, les rapporteurs se contentaient de demander le rachat intégral de l'Orléans, attendu « qu'il y avait urgente nécessité à donner au pays les satisfactions légitimes qui sont demandées par l'intérêt public, notamment en matière de tarifs, et qu'il existe divers systèmes d'exploitation, assurant à l'État une autorité indispensable sur la tarification. »

Les réclamations de l'intérêt public n'étaient pas bien unanimes, car, si en 1877 la Chambre avait repoussé le rachat général, si en 1878 M. de Freycinet l'avait déclaré inadmissible, les Conseils généraux, pendant leur session d'Avril 1880, et les Chambres de commerce se prononcèrent, en grande majorité, et avec une rare énergie, contre les théories économiques de la Commission parlementaire, qui avait fait ajourner la discussion du rapport de M. Baïhaut, jusqu'au dépôt des rapports de MM. Lebaudy et Richard Waddington.

Les assemblées départementales et les Chambres de commerce reprochaient avec raison à la Commission de n'avoir aucun système, de proposer le rachat sans savoir ce que

deviendraient les chemins de fer rachetés, de substituer à un régime assurément imparfait, mais perfectible, un régime inconnu et peut-être désastreux, de signaler les inconvénients de l'exploitation actuelle sans même faire connaître les avantages de l'exploitation future, de détruire en un mot une puissante organisation sans créer aucune organisation nouvelle.

Contre le système des Compagnies fermières, on faisait valoir l'indifférence qu'elles apportaient dans l'exploitation, si elles n'y étaient pas intéressées, et leur omnipotence si elles étaient indépendantes, leur faiblesse devant les conduire à la faillite, si on constituait de petites Compagnies, et leur puissance bientôt égale à celle des grandes Compagnies si on leur confiait un réseau d'une grande étendue.

Contre l'exploitation par l'Etat, on faisait valoir les dangers du socialisme d'Etat, l'uniformité administrative absolument opposée aux mille variations des intérêts commerciaux, les règles de la comptabilité publique essentiellement contraires à celles de la comptabilité industrielle, les conditions économiques de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Italie, complètement différentes des conditions économiques de la France, l'incapacité de l'Etat français comme entrepreneur, industriel et commerçant, et enfin l'élévation des dépenses qui serait accompagnée de la diminution des recettes, si on voulait réduire les tarifs.

Contre le rachat, sans distinction du mode d'exploitation, on faisait valoir l'énorme dépense qui allait incomber à l'Etat. L'Etat devrait rembourser aux Compagnies : des annuités, représentant leur produit net, jusqu'à l'expiration des concessions, pour les Compagnies ayant plus de quinze ans d'existence, et un capital représentant les frais de premier établissement pour les Compagnies ayant moins de quinze ans ; pour les unes et pour les autres, un capital représentant la valeur du matériel et du mobilier, capital qui serait loin d'être compensé par les garanties d'intérêt remboursées par les Compagnies.

Ce mouvement d'opinion décida M. Sadi-Carnot, successeur de M. Varroy, à retirer, au mois de décembre 1880, le projet de convention avec l'Orléans et à ajourner ainsi la discussion des conclusions de la Commission. La Commission accepta d'ailleurs cet ajournement et ne provoqua aucun débat.

M. Aucoc (1) énumère toutes les difficultés que présente, au point de vue juridique, le rachat des voies ferrées. Ce point de vue a une importance à laquelle ne songent pas les partisans du rachat.

Dans sa brochure publiée en 1882 (2), M. Baïhaut rappelle le discours prononcé par M. de Freycinet, à la séance du 8 mai 1878, et explique la nécessité du réseau de l'Etat par les deux raisons suivantes. D'abord, la Compagnie d'Orléans, par sa guerre de tarifs contre les lignes de Vendée et des Charentes, a tué ces lignes ; ensuite le sentiment des populations, manifesté par plus de dix conseils généraux résistait à l'incorporation des Compagnies des Charentes et de la Vendée, dans le réseau d'Orléans. M. Caillaux, en 1875, avait affirmé à la tribune cette résistance de l'opinion publique contre la concession à la Compagnie d'Orléans ; M. Fourcand, au nom d'une commission parlementaire, avait exprimé le même sentiment, et M. de Freycinet, ministre des travaux publics, s'écriait le 10 mai 1878 à la tribune du Sénat : « Est-ce que « ce n'est pas pour les départements que les chemins de fer « sont faits ? Seraient-ce les départements qui sont faits pour « les chemins de fer ? »

Voilà l'origine du réseau d'Etat.

La partie du réseau d'Etat qui n'est pas exploitée par l'Etat est exploitée par des Compagnies, sous la forme de régies intéressées. L'Etat est maître des tarifs, prescrit le parcours et le nombre des trains et paie les dépenses d'exploitation sui-

(1) *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. III, n° 1341.

(2) *La question des chemins de fer* (reproduction d'articles parus dans la *République française* en janvier 1882).

vant un barème kilométrique. La Compagnie rembourse à l'Etat les recettes qu'elle a perçues, et a droit à une part du produit net.

M. Baïhaut reproche au réseau d'Etat d'avoir été constitué dans l'intérêt des grandes Compagnies, auxquelles il apporte du trafic et dont il augmente les recettes, de sorte que les actionnaires tirent profit d'une dépense du Trésor, qui pèse sur l'ensemble des contribuables. Il invoque le témoignage de MM. Wilson, Lesguillier et Etienne, à l'appui de ce fait que la Compagnie d'Orléans continue contre l'Etat la guerre de tarifs qu'elle avait faite aux chemins de Vendée et des Charentes, et il est plein d'admiration pour ce réseau d'Etat qui a donné le confort aux voyageurs, la facilité des aller et retour à prix réduits et la simplification des taxes des marchandises.

Pour mettre un terme à cette lutte engagée par la Compagnie d'Orléans contre le réseau d'Etat, M. Varroy proposa le rachat partiel de la Compagnie d'Orléans. La Commission parlementaire répondit, à la proposition du ministre, par une proposition de rachat total. Le projet de M. Varroy fut retiré par son successeur, M. Sadi-Carnot.

M. Baïhaut, convaincu, comme M. Lesguillier, qu'aucune entente n'était possible avec les grandes Compagnies, proposait, au mois de janvier 1882, le rachat, non pas comme un but, mais comme un moyen de briser « la souveraineté du monopole ». Il constatait, en 1882, que le rachat d'Orléans aurait déjà coûté plus cher à cette date qu'il n'eût coûté à l'époque où la Commission parlementaire l'avait demandé.

Effectué au 1er janvier 1880, le rachat eût coûté à l'Etat :

77 annuités égales au produit net de 1879 :	81,534,276 fr.
Des annuités décroissantes de............ pour le remboursement du capital de premier établissement des lignes ayant moins de 15 ans d'existence :	1,100,000 fr.
Un capital de.......................... représentant le remboursement du capital de	63,860,429 fr.

premier établissement de huit lignes ayant moins de quinze ans de concession.

Un capital de........................... 5,374,406 fr.

pour un quart du capital de premier établissement de la grande et de la petite ceinture.

Un capital de........................... 216,426,022 fr.

pour le remboursement du mobilier.

L'Etat aurait eu à recevoir............... 217,668,338 fr.

représentant ses garanties d'intérêt et comprenant le remboursement du mobilier.

En 1882, la même opération eût coûté à l'Etat :

1° 75 annuités de....................... 96,800,000 fr.

soit une différence annuelle en plus de...... 15,300,000 fr. (1)

2° Des annuités de...................... 5,600,000 fr.

représentant des subventions ou des avances de garantie ;

3° Un capital de 21 millions au lieu de 63 millions pour les huit lignes ayant, depuis 1880, dépassé les quinze années de concession.

L'Etat aurait eu à recevoir :

Un capital de 28 à 30 millions comme compensation de sa créance pour garanties d'intérêt qui s'est accrue en même temps que la valeur du mobilier de la Compagnie a diminué.

L'ensemble des annuités du Trésor s'élevant à................................. 102,400,000 fr.

et le service du capital-obligations à........ 62,400,000 fr.

les 600,000 actions se partageraient......... 40,000,000 fr.

ce qui donnerait, amortissement compris, un dividende de 66 fr.

Dans le projet de rachat général des chemins de fer soumis au Parlement par l'honorable M. Papon, l'Etat devait payer

(1) M. Baïhaut attribue les causes de cet excédent à la réduction qu'en vue du rachat la Compagnie d'Orléans a opérée dans ses dépenses d'exploitation, de façon à augmenter le produit net, servant de base au calcul des annuités.

aux Compagnies, pendant toute la durée des concessions, des annuités égales au produit net calculé sur la moyenne des sept dernières années. Opéré en 1881, le rachat eût exigé le paiement d'une annuité de 544 millions pour les six Compagnies. L'auteur de la proposition faisait valoir que l'Etat toucherait en échange des annuités qu'il paierait les recettes des chemins de fer et qu'il bénéficierait des plus-values dont la marche ascensionnelle est indéfinie. Ces plus-values serviraient à réduire les tarifs, et les intérêts du commerce seraient satisfaits sans nouvelle charge pour le contribuable. Les porteurs de titres toucheraient le même dividende et auraient dans l'Etat un débiteur aussi solvable que les Compagnies. Les actions seraient transformées en obligations, puisqu'elles auraient un dividende fixe, qui ne pourrait jamais être abaissé, ce qui les metterait à l'abri de l'éventualité de l'abaissement du trafic. Si les actionnaires perdent l'espoir de voir augmenter leur dividende, ils se trouvent, dans beaucoup de Compagnies, dans la même situation, puisque, pour les Compagnies qui ont fait appel à la garantie d'intérét, l'augmentation du dividende ne peut commencer qu'après le remboursement intégral de la créance de l'Etat.

Le matériel des Compagnies, qui serait racheté par l'Etat, ne lui imposerait pas une charge très considérable, puisque l'Etat opposerait en compensation de sa dette sa créance de 685 millions, montant des garanties d'intérêt, et cesserait d'inscrire annuellement au budget 40 millions pour cette garantie.

Les Compagnies concédées depuis moins de quinze ans auraient leur capital remboursé, sous forme d'annuités, que l'Etat se rembourserait facilement avec les recettes des lignes destinées à acquérir une plus-value.

M. Papon complétait son projet de rachat général par la proposition de confier à des régies intéressées pour une durée de 25 ans l'exploitation de réseaux d'une étendue de 2,500 kilom. et de laisser l'Etat maître absolu des tarifs.

Contre les conventions avec les grandes Compagnies, M. Baïhaut faisait, en 1882, les objections suivantes :

1° Il est contraire à la bonne administration d'un chemin de fer d'avoir un réseau d'une étendue supérieure à 2,000 ou 2,500 kilom. A l'appui de son opinion, le sous-secrétaire d'Etat des travaux publics invoquait l'autorité de M. Krantz, qui, en 1875, avait dit : « La nécessité de nouvelles combi- « naisons apparaît clairement ; il faut constituer de nouveaux « groupes. »

2° L'Etat ne sera jamais suffisamment maître des tarifs, et il sera impossible, pour cette question, de trouver une base de transaction.

3° Une fois les tarifs modifiés, il faudra savoir si l'Etat conservera le droit d'y apporter de nouvelles modifications, et s'il aura le droit de nommer des administrateurs.

4° L'Etat ne pourra s'entendre avec les Compagnies sur la garantie du revenu, le partage des bénéfices et l'éventualité du rachat ultérieur.

5° Si l'on n'a pu adopter, en 1882, l'amendement de M. Baïhaut et de ses amis, qui voulaient faire disparaître en partie l'impôt sur la grande vitesse en imposant aux Compagnies un sacrifice équivalent, il est probable que les conventions avec les Compagnies n'amèneraient pas une réduction dans le prix des transports.

Dans le projet de loi qu'il a déposé, M. Lesguillier veut augmenter de 3,000 kilom. le plan de M. de Freycinet et créer des artères parallèles aux lignes les plus productives. Sur ce nouveau réseau, les tarifs seraient abaissés, les trains seraient plus nombreux et la vitesse plus rapide. La dépense ne serait que de 2 milliards. Mais les 80 signataires du projet, présenté par M. Lesguillier ont-ils songé à la situation qu'ils faisaient à l'Etat en ruinant les grands réseaux des grandes compagnies ? Ont-ils pensé que les revenus de l'ancien réseau sont en grande partie employés aux frais de construction et d'exploitation du nouveau réseau ; que l'Etat

par la garantie d'intérêt supplée à l'insuffisance du second réseau, et que les bénéfices enlevés au premier réseau imposent de nouvelles dépenses pour l'Etat? Les 2 milliards, qui sont un chiffre assez respectable, ne représentent qu'une faible partie des charges que le projet de M. Lesguillier ferait peser sur le Trésor.

Cependant, M. Lesguillier affirme que son troisième réseau ne tardera pas à donner des plus-values qu'il estime à 400 millions. Mais si le réseau de M. Lesguillier donne des plus-values de 400 millions, n'aura-t-il pas enlevé un revenu égal aux grandes artères actuellement existantes? Puisque la concurrence est impossible, il y aura un déplacement de trafic, mais non une augmentation de revenus; et les recettes nettes diminueront, puisqu'il y aura doubles frais d'exploitation.

L'ancien sous-secrétaire des travaux publics pense que le nouveau réseau aura, grâce à l'Etat, des pentes et des rampes plus douces que celles de l'ancien réseau. Mais l'Etat, qui inspire une si grande confiance à M. Lesguillier, ne justifie pas toujours cette confiance; car c'est l'Etat qui a construit cette ligne de Toulouse à Bayonne, qui a des pentes de 33 millimètres dont l'honorable M. Lesguillier fait peser la responsabilité sur les grandes Compagnies.

Le 17 décembre 1880, à la tribune de la Chambre des députés, au nom de la Commission des trente-trois, M. Baïhaut disait :

« Nous sommes convaincus, quant à nous, que le jour où le ministre des travaux publics sera fermement résolu à réaliser les réformes réclamées par l'opinion publique, ce jour-là, toutes les résistances devront s'évanouir et s'évanouiront, en effet, devant sa volonté, mais à une condition, c'est qu'il ne recule pas, à l'occasion, même devant le rachat d'une Compagnie. »

Et, après avoir insisté sur les tarifs, il terminait par ces paroles :

« Les chemins de fer sont devenus l'instrument par excellence de la prospérité d'un peuple.

« Prenons garde, à l'heure où va peut-être s'engager la lutte décisive entre la France et l'Allemagne sur le terrain commercial, de ne pas être mieux préparés que nous ne l'étions en 1870 dans l'ordre militaire. »

Nous ne voulons retenir des paroles de M. Baïhaut que la dernière phrase. La nécessité d'une solution s'impose. L'honorable sous-secrétaire d'État pensait jadis que la menace du rachat était le seul moyen d'obtenir des Compagnies les réformes nécessaires. Les nouvelles conventions viennent de lui prouver que l'entente était facile entre l'État et les Compagnies, et il a été le collaborateur du ministre qui a signé les conventions.

L'exemple de M. Baïhaut sera suivi par le plus grand nombre des anciens partisans du rachat, convaincus aujourd'hui que, si l'intérêt public exige l'achèvement de nos voies ferrées, le concours des Compagnies est le seul moyen de compléter à bref délai notre réseau.

CHAPITRE IV.

LA QUESTION DES TARIFS.

L'unification des tarifs : M. Baïhaut, M. Raynal. — Les tarifs des chemins de fer de l'État. — Les véritables droits de l'État en matière de tarifs. — Ces droits sont garantis par les conventions. — Variétés des tarifs. — Leur caractère, leur nécessité. — Intérêt national sauvegardé. — C'est le commerce qui fait les tarifs. — Les griefs formulés à la Chambre des Pairs en 1843. — M. Pouyer-Quertier, M. Richard Waddington, M. Georges, M. de la Gournerie, M. Ancec. — Les tarifs en Allemagne, en Alsace-Lorraine, en Italie, en Belgique, en Angleterre, aux États-Unis. — Les échecs de M. de Bismarck.

Les partisans du rachat font surtout valoir la nécessité pour l'Etat d'exercer une action sur les tarifs. Ils prétendent que l'Orléans a ruiné les chemins de Vendée et des Charentes et empêche de vivre le réseau d'Etat par une guerre de tarifs. Ils rappellent les plaintes contenues dans le rapport de M. Dietz-Monin du 2 août 1875, et ils constatent l'impuissance du Comité consultatif du trafic et des tarifs réorganisé par M. Sadi-Carnot le 24 novembre 1880.

Lorsque les Compagnies présentèrent à ce Comité un projet d'unification de tarif, ce projet contenait 500 relèvements de taxe de 2 à 11 centimes, et le ministre répondit aux Compagnies :

« L'unification des tarifs ne saurait être achetée au prix d'une augmentation de taxes, dont le public poursuit au contraire l'abaissement. Il est donc nécessaire de reviser les propositions des Compagnies. »

M. Baïhaut pense que le droit d'homologation des tarifs est une arme insuffisante dans les mains de l'Etat, en face de principes tels que ceux formulés par M. Solacroup, que le chemin de fer doit « demander à la marchandise tout ce qu'elle peut payer ». Le *veto* de l'Etat n'est pas suffisant, selon le sous-secrétaire d'Etat des travaux publics; l'Etat devrait avoir le droit d'imposer des tarifs. C'est à cette condition que nous pourrons supporter la concurrence étrangère.

A la séance du 8 décembre 1880, M. Raynal, faisant le panégyrique du réseau d'État, disait : « Le réseau d'État est « le seul en France qui ait établi l'égalité en matière de trans- « ports, c'est-à-dire, pour une marchandise déterminée, un « prix constant pour un parcours de même importance, quelle « que soit la direction. C'est la substitution du tarif kilomé- « trique au tarif de gare à gare; c'est la suppression de ces « tarifs de pénétration, de détournement, de concurrence, de « favoritisme, dont les abus ont été si souvent dénoncés à la « tribune. »

Il est inexact que l'État ait réalisé l'unification des tarifs. S'ils ont été abaissés, ces tarifs n'ont pu l'être que par un acte de favoritisme accompli au profit des voyageurs et des négociants faisant usage du réseau de l'État. Sur ce réseau, en effet, les tarifs ont été abaissés de 20 0/0. Mais ces 20 0/0 mettent en déficit le réseau de l'État, et ce déficit est comblé par le budget, c'est-à-dire payé par les contribuables. Ce n'est pas tout. L'État maintient sur son réseau l'impôt de la vitesse qui a été supprimé sur le réseau des Compagnies privées. Cet impôt ajouté au montant des tarifs compense l'abaissement de ces tarifs et les porte au même chiffre que ceux de l'État.

Il est facile d'obtenir des Compagnies des abaissements de tarifs. Les propositions faites par le Gouvernement ont souvent trouvé auprès d'elles un accueil favorable; mais elles demandent au gouvernement d'abandonner une part de ses droits égale à la part de leur recette dont elles feront l'abandon. Or, les droits perçus par l'État sur le transport des voyageurs dépassent 23 0/0.

La question des tarifs est l'arme la plus terrible employée contre les Compagnies. Leurs adversaires se plaisent à opposer l'intérêt des actionnaires des Compagnies à l'intérêt des commerçants; ils répètent que les premiers ne s'enrichissent qu'en appauvrissant les seconds, et ils tracent un tableau enchanteur de cet âge d'or où l'État, maître absolu des chemins de fer, réduira le prix des transports, abaissera les tarifs et assurera un bon marché universel.

Nous sommes loin de contester les nombreuses imperfections de nos tarifs. Mais l'État peut-il faire mieux que les Compagnies? Voilà toute la question!

Un certain nombre de membres de la Commission des chemins de fer pensent qu'il y a lieu d'insérer dans la convention avec les Compagnies les engagements pris par celles-ci au sujet des modifications dans les taxes du transport. En matière de tarif, comme dans toutes les questions de chemins de fer, c'est par l'accord entre les Compagnies et l'État que doivent se trouver toutes les solutions. Cette entente sera d'autant plus facile qu'elle n'est pas une nouveauté, et, si l'intérêt public n'a pas toujours été sauvegardé dans la fixation des tarifs, il faut s'en prendre autant à l'État, qui n'a pas exercé ses droits, qu'aux Compagnies qui ont commis des erreurs.

L'établissement des tarifs par les Compagnies ne peut être fait ni suivant leur caprice ni même suivant leur intérêt à toucher les taxes les plus élevées. Des prescriptions légales et des lois économiques limitent considérablement la liberté des Compagnies dans la question des tarifs. Le cahier des charges et l'ordonnance du 15 novembre 1846 n'autorisent les Compagnies à percevoir que les taxes fixées par les tarifs, homologués par le ministre des travaux publics. Cette homologation donne au gouvernement un droit de *veto* en même temps qu'elle laisse aux Compagnies l'initiative qui leur est nécessaire, puisque les Compagnies, sollicitées par les demandes de transport, peuvent mieux apprécier que le ministre la rémunération qu'elles peuvent demander. Les tarifs *maxima* inscrits dans le cahier des charges ne peuvent être modifiés

sans l'assentiment du ministre des travaux publics. Voici le texte de l'ordonnance du 15 novembre 1846, fréquemment reproduit dans les circulaires postérieures :

« Lorsque la Compagnie voudra apporter quelques changements aux prix autorisés, elle en donnera avis au ministre des travaux publics, aux préfets des départements traversés et aux commissaires royaux (aujourd'hui les inspecteurs généraux du contrôle). Le public sera en même temps informé par des affiches des changements soumis à l'approbation du ministre. A l'expiration du mois à partir de la date de l'affiche, lesdites taxes pourront être perçues si, dans cet intervalle, le ministre des travaux publics les a homologuées. Si des modifications à quelques-uns des prix autorisés étaient prescrites par le ministre, les prix modifiés devront être affichés de nouveau et ne pourront être mis en perception qu'un mois après la date de ces affiches. »

Les chambres de commerce reçoivent communication des tarifs proposés ; les inspecteurs de l'exploitation commerciale et la direction des inspecteurs généraux du contrôle étudient les motifs des projets de tarifs, et les résultats de ces projets ; le comité consultatif des chemins de fer intervient ; et le ministre ne statue qu'après avoir reçu de toutes ces sources différentes des éléments d'appréciation.

Malgré cet examen consciencieux, le ministre ne prend pas une résolution qui puisse engager l'avenir et il n'accorde une homologation qu'*à titre provisoire*. Telle est la règle invariablement suivie depuis vingt-cinq ans.

Il faut donc s'en prendre aux ministres des travaux publics, armés d'un droit si absolu, en même temps qu'aux Compagnies trop avides de bénéfices, si notre système de tarifs est aussi défectueux que le prétendent les adversaires de l'exploitation des chemins de fer par l'industrie privée.

L'État ne peut pas seulement empêcher les élévations exagérées de tarifs, il peut aussi empêcher les abaissements, qui auraient un caractère de spéculation, ou qui seraient prématurés et devraient bientôt entraîner des relèvements, ou qui

seraient préjudiciables aux Compagnies, et par suite au Trésor public, associé des Compagnies.

Les Compagnies ne peuvent abaisser les tarifs au profit d'une usine que si toutes les usines de la même industrie jouissent du même abaissement. Elles ne peuvent contracter avec une entreprise de transports par terre ou par eau sans accorder les mêmes conditions à toutes les entreprises de transport desservant la même voie de communication, à moins qu'elles aient été spécialement autorisées par l'État à conclure un traité spécial. Les transports des marchandises doivent être opérés dans les délais prescrits et sans tour de faveur. Les voyageurs ont le droit de se faire transporter s'ils se présentent à un train réglementaire. Les Compagnies sont obligées d'organiser un service de factage et de camionage pour le transport à domicile des marchandises dans un certain rayon. L'État s'est réservé le transport gratuit sur les chemins de fer des militaires, des marins, du matériel de guerre, des agents des postes et des dépêches, des prisonniers et de leurs gardiens. Pour les embranchements nouveaux à établir, l'État impose aux Compagnies des obligations destinées à faciliter la construction de ces embranchements.

Le résumé très incomplet du cahier des charges et de l'ordonnance de 1846, sufit à montrer que l'État s'est réservé des avantages sérieux et des droits considérables dans la fixation des tarifs.

Les lois économiques s'imposent aussi aux Compagnies de chemins de fer. Placées en face des consommateurs qui demandent le bon marché des transports, des producteurs qui tantôt demandent des tarifs élevés pour empêcher la concurrence, et tantôt réclament des tarifs très bas pour développer leur industrie, des entrepreneurs de voies concurrentes, qui menacent d'enlever le trafic à leur profit, des chemins de fer étrangers qui font une guerre de tarifs dans l'intérêt de leurs nationaux, des ports de mer, qui tantôt disputent l'importation et l'exportation aux chemins de fer, et tantôt s'unissent à eux pour enlever le trafic aux ports étrangers, les Compagnies

de chemins de fer doivent chercher à donner satisfaction à des intérêts multiples et souvent opposés, et elles n'ont en réalité que deux alliés, qui ont avec elles des intérêts communs : l'État, leur associé, qui leur a consacré un capital de dix milliards, qui partage leurs bénéfices et qui sera leur héritier, et le commerce, dont le développement assure le développement des transports.

Il est en effet évident que l'intérêt des Compagnies est de ne pas élever les taxes au-dessus du chiffre que la marchandise peut payer. S'il viole cette loi économique, le chemin de fer voit son transit diminuer. Mais la taxe que la marchandise peut payer est essentiellement variable, tant à raison de frais d'établissement et d'exploitation du chemin de fer et de la dépense que le transport impose à la Compagnie qu'à raison des conditions dans lesquelles cette marchandise est transportée.

Ce sont tous ces éléments différents qui nécessitent différents tarifs, et qui empêchent leur unification. Logique en apparence, l'unification des tarifs est la plus monstrueuse contradiction économique qui ait jamais été imaginée. Pour que la même marchandise paie la même taxe par kilomètre sur toutes les lignes de France, il faudrait que tous les kilomètres de chemins de fer aient coûté la même somme à construire et coûtent la même somme à exploiter.

Ce sont les nécessités commerciales qui ont créé les tarifs généraux, les tarifs spéciaux et les tarifs différentiels. Les *tarifs généraux* appliquent à tous les voyageurs et à tous les expéditeurs les conditions du cahier des charges, sauf la fixation du prix maximum souvent abaissé par les Compagnies. Les *tarifs spéciaux*, qui indiquent les réductions de prix dans des conditions déterminées, se divisent en *tarifs spéciaux* proprement dits, accordant la réduction pour certaines marchandises; *tarifs conditionnels* soumettant la réduction au chargement du wagon complet, à l'augmentation du délai de transport, ou à telle autre facilité accordée à la Compagnie, et *tarifs différentiels*, qui réduisent la somme

due à raison de la distance parcourue, pour faciliter le commerce intérieur de la France, le transit ou l'exportation; *tarifs de transit*, qui réduisent le prix de la distance parcourue sur le territoire français pour enlever le trafic aux Compagnies étrangères; *tarifs d'exportation*, dont le nom indique l'objet; *tarifs communs* ou *internationaux* combinés entre les Compagnies françaises seules, ou les Compagnies françaises et érangères pour réaliser des réductions.

Ce sont ces séries de tarifs auxquelles on reproche de « créer le désordre, de bouleverser les situations géographiques, de déplacer les courants commerciaux, de ruiner les industries de transport concurrentes et de favoriser la circulation des marchandises étrangères au détriment des marchandises indigènes ».

Ces reproches et ces plaintes ne datent pas d'hier. Ils étaient formulés à la Chambre des pairs le 20 juillet 1843, et dès cette époque, il était démontré que l'immutabilité des tarifs suppose l'immobilité du commerce. Ils se reproduisirent en 1850 devant une commission d'enquête présidée par M. Vivien, en 1851, devant l'Assemblée nationale, par l'organe de MM. Kestner et Dupont de Bussac, en 1863, devant le Sénat.

A la suite de cette dernière discussion, non seulement la régularité des tarifs différentiels fut reconnue, mais leur utilité parut si évidente que dans les conventions de 1863 ces tarifs furent imposés aux Compagnies. Ainsi, pour les marchandises de quatrième classe, le tarif fut fixé aux prix suivants :

« Par tonne et par kilomètre, 0,08 c. pour le parcours de 0 à 100 kilom. sans que la taxe puisse être supérieure à 5 francs.

« 0,05, pour le parcours de 101 à 300 kilom. sans que la taxe puisse être supérieure à 12 fr.

« 0,04, pour les parcours de plus de 300 kilom. »

En attaquant ces tarifs devant le Corps législatif de l'Empire, M. Pouyer-Quertier était d'ailleurs obligé de recon-

naître (séance du 5 juin 1868) que « des tarifs uniformes ap- « pliqués à des distances kilométriques ne sont jamais justes, « car une Compagnie, qui a à faire parcourir à des marchan- « dises de grandes distances, peut les transporter plus avanta- « geusement à meilleur marché, que sur de courtes dis- « tances ».

L'Assemblée nationale fit sur les tarifs une enquête qui dura quatre ans et ne fut pas achevée. Le rapport, déposé au nom de la Commission d'enquête du 14 mars 1874, en dirigeant certaines critiques contre les tarifs spéciaux constatait qu'aucun des déposants n'avait demandé l'unification des tarifs.

En 1875, M. Pouyer-Quertier, au sujet de la discussion de la convention avec Paris-Lyon-Méditerranée, dirigea seulement ses critiques contre les tarifs de transit, et, en répondant à son honorable collègue, le rapporteur M. Cézanne (séance du 30 juin 1875) démontra que, grâce aux tarifs spéciaux, la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée avait depuis vingt ans réduit ses tarifs de 1 cent. 1/2 sur 7; que l'ensemble des taxes perçues par les Compagnies donnait une moyenne très inférieure au maximum légal et que les tarifs spéciaux rapportaient annuellement au commerce une économie se chiffrant par millions.

Les Chambres élues en 1876 et 1877 reprirent la discussion des tarifs, et deux documents, d'une réelle importance, le rapport de M. Georges, sénateur, au nom de la Commission d'enquête du Sénat (13 décembre 1878) et celui de M. Richard Waddington, au nom de la Commission des 33 de la Chambre des députés (7 mai 1880) formulèrent les plaintes portées contre notre système de tarifs. Le rapport de M. Georges fut renvoyé sans débats au ministre des travaux publics, et celui de M. Richard Waddington n'eut aucune suite.

Au nom du gouvernement, pendant cette même période, une sous-commission de la Commission centrale des chemins de fer présidée par M. Aucoc, et le Conseil supérieur des

voies de communication étudiaient les réformes proposées au sujet des tarifs.

MM. Georges et Richard Waddington sont d'accord pour demander une unification relative, ils admettent les tarifs spéciaux accordant des réductions de taxe dans des circonstances particulières et ils proposent des tarifs différentiels, qui, sous le nom de *tarifs de distance*, diminueraient la taxe proportionnellement à l'étendue du parcours et seraient uniformément appliqués dans toute la France.

Au nom de la Commission du Sénat, M. Georges conclut :

En ce qui concerne les tarifs généraux : 1° à ce que les bases et les formules d'application des taxes soient explicitement indiquées dans l'article 3 des conditions générales de chaque tarif; 2° à ce que les marchandises soient désignées sous la même dénomination et réparties d'une manière uniforme en un même nombre de séries; 3° à ce que le prix kilométrique de chaque série soit, autant que possible, le même sur l'ensemble des grands réseaux; 4° à ce que les taxes soient établies suivant les mêmes tarifs à la distance, à bases constantes et en ne tenant compte que des distances réelles.

« En ce qui touche les tarifs réduits connus sous le nom de tarifs spéciaux, tarifs communs, tarifs internationaux, tarifs de transit et tarifs d'exportation, votre Commission, dit le même rapport, est d'avis que, s'il y a lieu de les maintenir en principe, il y a également nécessité, ne fût-ce que comme conséquence des modifications proposées aux tarifs généraux, de soumettre à un nouvel examen les tarifs de ce genre actuellement en vigueur. Elle est d'avis qu'il convient actuellement de maintenir dans ces tarifs les taxes de gare à gare, mais qu'il y a lieu : 1° de supprimer d'abord tous ceux de ces tarifs que rendrait inutile l'application des réformes proposées aux tarifs généraux; 2° de supprimer également tous ceux des tarifs qui, n'ayant pour but que l'intéret particulier des Compagnies, seraient dans les limites indiquées plus haut, contraires soit à l'intérêt du Trésor public, soit à l'intérêt général, soit au

respect des intérêts particuliers, entre lesquels l'État doit maintenir égalité de traitement et impartiale protection. »

M. Richard Waddington, qui, pour mieux faire ressortir les inégalités des tarifs spéciaux a adjoint à son rapport des tableaux graphiques, conclut en ces termes au nom de la Commission :

« Votre Commission attire l'attention du gouvernement sur les réformes que réclame l'opinion publique et vous rappelle qu'elles portent sur les objectifs suivants :

1° Amélioration des conditions de transport des voyageurs, et notamment ceux de la troisième classe;

2° Revision des tarifs de grande vitesse en ce qui concerne les messageries et les transports de valeurs ;

3° Classification uniforme des marchandises pour tout le réseau français;

4° Etablissement d'un tarif général sur des bases identiques pour tout le territoire. Division de ce tarif en séries, dont les premières seraient tarifées à une taxe kilométrique uniforme et proportionnelle à la distance; dont les autres auraient à acquitter des taxes kilométriques, à bases décroissantes selon la distance parcourue ;

5° Réduction des prix du tarif général pour les transports à effectuer par wagons complets;

6° Adoption de la voie la plus courte, sans distinction de réseau, pour le calcul des distances;

7° Revision par l'Etat des tarifs spéciaux de toute nature actuellement en vigueur; réduction du nombre de ces tarifs ;

8° Suppression, dans les tarifs spéciaux maintenus, de la clause par laquelle l'expéditeur est tenu de réclamer l'application du tarif auquel doit être transportée sa marchandise;

9° Insertion, dans la lettre de voiture ou récépissé d'une clause de retenue, pour les cas où les délais de livraison stipulés par la Compagnie expéditrice seraient dépassés. »

S'il y a lieu de faire la part de vérité que renferment les conclusions de MM. Georges et Richard Waddington et si plusieurs

des réclamations des honorables membres du Parlement doivent recevoir satisfaction pour l'entente entre l'Etat et les compagnies, l'erreur commise par les deux rapporteurs et savamment réfutée par M. de la Gournerie (1) consiste dans la tendance à l'unification des tarifs comme un idéal économique.

Est-il juste en effet et est-il possible de faire payer la même taxe à une marchandise, sans tenir compte des frais d'établissement du chemin de fer et de ses frais d'exploitation, des régions plates ou montagneuseses, riches ou pauvres qu'il traverse, de son trafic rare ou abondant, des marchandises qu'il transporte chaque jour ou à de longs intervalles, du matériel qu'il adapte à la nature de la marchandise transportée ? Est-il juste que l'industrie des transports ne tienne aucun compte de la loi de l'offre et de la demande, et réclame un salaire proportionnel à ses dépenses ?

Sans doute l'intervention de l'Etat est nécessaire, et elle a précisément pour objet d'empêcher que la loi de l'offre et de la demande reçoive sa trop stricte application et que le prix des tarifs varie trop brusquement et trop fréquemment. Le droit d'homologation de l'Etat assure aux tarifs une fixité suffisante pour que le commerce et l'industrie ne soient pas surpris par des modifications imprévues.

Les tarifs différentiels sont imposés par les nécessités commerciales, par l'intérêt de la consommation ou de la production, par les conditions de l'exploitation. Ils ont pour objet et pour but l'approvisionnement d'un grand centre, le développement d'une industrie, la création de débouchés nouveaux, le détournement des marchandises destinées au transit étranger, au profit de nos ports de mer et de notre réseau.

L'unification des tarifs ne pourrait consister que dans un relèvement général, qui ruinerait les industries en possession du taux minimum, ou par un abaissement général, qui coûterait à l'État et aux Compagnies 100 millions par an et imposerait au Trésor et à l'industrie des transports des charges qui

(1) *Etudes économiques sur l'exploitation des chemins de fer.* IVe partie : *Essai sur le principe des tarifs.*

se solderaient pour l'un par la création d'un impôt nouveau et pour l'autre par un déficit.

L'unification des tarifs produirait, pour les tarifs de transit, des résultats aussi funestes que ceux qu'elle produirait pour les tarifs différentiels. Les tarifs de transit, qui ont pour but d'attirer dans les ports français les marchandises exotiques destinées à l'étranger, doivent combattre la batellerie et le cabotage étrangers, et donnent par conséquent une très faible rémunération aux Compagnies. L'État a le devoir d'encourager ces tarifs. L'unification, en les faisant disparaître. enlèverait à nos ports une partie de leur travail et de leurs profits et les transports étrangers recueilleraient la succession de notre industrie nationale.

Pour les tarifs d'importation, l'unification aurait, comme pour les tarifs de transit, l'inconvénient de favoriser l'industrie étrangère, et de plus elle entraînerait la hausse des marchandises n'ayant plus de concurrence à redouter, elle enlèverait aux marchés de consommation une partie de leurs approvisionnements et ruinerait les industries trop éloignées de leurs débouchés.

L'inégalité des conditions d'exploitation entraîne l'inégalité des tarifs. L'unification des taxes, loin d'être juste, est la négation de toute équité.

La loi française a d'ailleurs poursuivi, dans une certaine mesure, l'unification des tarifs, en créant un maximum pour toutes les lignes des différents réseaux d'intérêt général, sans tenir compte de la richesse des contrées parcourues, de leurs accidents de terrain et des dépenses des Compagnies, aussi variables que leurs recettes, suivant les lignes qu'elles exploitent.

Il est possible, sans commettre l'injustice à laquelle aboutirait l'unification, de diminuer, dans une mesure équitable, l'excessive diversité des tarifs généraux. Les tarifs offrent une trop grande variété dans la nomenclature et la classification des marchandises transportées par la petite vitesse. Cette trop grande variété entraîne de trop nombreux calculs et de trop

longues recherches, Elle eût sans doute disparu plus tôt si l'on n'avait bien plus réclamé l'abaissement des tarifs que leur unification. Elle repose d'ailleurs sur un motif sérieux : dans les tarifs généraux, la différence des séries entraîne une réduction sans conditions, tandis que, dans les tarifs spéciaux, les réductions sont motivées par des conditions imposées par les Compagnies et acceptées par l'expéditeur. Malgré cette difficulté pour la simplification des tarifs généraux, des négociations entreprises par M. Aucoc ont abouti, au mois de mars 1879, à une décision ministérielle, qui approuve un projet de nouvelle nomenclature proposé par les Compagnies. Cette décision avait reçu une application générale par un tarif commun entre toutes les Compagnies, donnant les prix du transport d'une gare quelconque d'un réseau à une gare quelconque d'un autre réseau. Devant des plaintes assez nombreuses, le Ministre a suspendu l'application du tarif unique.

En même temps qu'il y a lieu de réaliser la simplification des tarifs généraux, il y a possibilité de mettre plus d'ordre et plus de méthode dans la classification des tarifs spéciaux.

Pour obtenir de tels résultats, l'État doit exercer un contrôle incessant, une constante vigilance, et traiter avec les Compagnies en s'inspirant de l'intérêt public, des nécessités commerciales et des conditions de l'exploitation. L'État peut obtenir des Compagnies des avantages qu'il ne peut lui-même réaliser. L'équilibre économique et financier ne peut en effet être maintenu que par le double courant des Compagnies, voulant obéir aux variations de l'offre et de la demande, et de l'Etat, voulant maintenir la stabilité des prix établis sans renoncer à de nouvelles réductions.

Si les principes condamnent l'unification des tarifs, les faits ne condamnent pas moins sévèrement cette doctrine. L'expérience des chemins de fer de l'État en France; à l'étranger, l'expérience du chemin de fer allemand et les débats du Parlement anglais, sont absolument contraires à l'unification des tarifs.

Les chemins de fer de l'État, bien qu'ayant fait des tarifs géné-

raux à base kilométrique, décroissant en raison de la distance, et bien que n'ayant pas à desservir de grands courants commerciaux, ont maintenu des tarifs spéciaux dans l'intérêt de certaines industries. On a même fait remarquer (1) qu'en 1880, au moment même où l'un des administrateurs du réseau d'État, devenu peu après Ministre des finances, faisait à la Chambre les plus vives critiques contre les tarifs de pénétrations, ces mêmes tarifs étaient introduits dans le réseau dont M. Allain-Targé était l'un des administrateurs.

En Allemagne, où l'omnipotence de M. de Bismarck permet au socialisme d'État de se développer dans des conditions exceptionnellement favorables, une commission, instituée pour établir les bases d'un tarif uniforme, a dû conclure, par l'organe de son rapporteur, que « cette uniformité lui paraissait aussi impossible à appliquer dans le présent que dans « l'avenir ». L'expérience faite, dans un but politique, à la suite de l'annexion de l'Alsace-Lorraine, n'a pu durer que quelques années. Un système, que ses auteurs appelaient *naturel* et opposaient dédaigneusement au système *historique* pratiqué dans tous les temps chez tous les peuples, consistait à établir un tarif unique, suivant le poids de la marchandise, sans distinguer sa valeur, et en tenant seulement compte du chargement par colis isolé, ou par wagon complet (2), et par wagon couvert ou découvert. Trois inconvénients se présentèrent immédiatement : abaissement des recettes des chemins de fer ; développement de la grande industrie jouissant des wagons complets au préjudice de la petite, n'ayant que des colis isolés ; création d'entreprises de transports groupant les colis isolés et profitant de la différence de taxes.

Dès 1878, le système *naturel* était abandonné, et huit catégories de marchandises étaient établies avec des séries de prix correspondant à leur valeur. L'Allemagne ne s'est pas arrêtée

(1) Octave Noël. *L'achèvement du réseau.*

(2) La réduction du tarif résultant du chargement par wagon complet n'était admise que pour les expéditions de 5 tonnes au minimum.

à cette unique modification, et par des mesures nouvelles s'éloigne de plus en plus chaque jour du système *naturel.*

Un ingénieur très distingué, M. Ch. Baum (1) a apprécié dans les termes suivants le système allemand :

« Le système naturel, dit-il, accorde à la grande industrie, aux grandes villes, aux grands centres industriels, un avantage réel dont la petite industrie et les petites gares sont privées. La qualité de grand ou de petit producteur et le domicile du producteur décident de son droit à profiter du tarif au wagon ou du tarif au colis. Il y a là quelque chose de contraire au principe d'égale répartition des charges et des avantages, appliqué aujourd'hui dans presque toutes les sphères de l'activité humaine.

« Les agences de transport, ou les groupeurs, sont devenus les intermédiaires entre le producteur et le négociant d'une part, et l'administration du chemin de fer, de l'autre. Le groupeur fait un triage sérieux des marchandises que la petite industrie lui remet ; il réunit les colis qui sont de nature à être chargés en poids de 10 tonnes dans un même wagon, il utilisera entièrement la puissance de chargement du wagon et obtiendra ainsi l'application du tarif le plus bas. Quant aux marchandises encombrantes, volumineuses ou d'un arrimage difficile, il refusera de se charger de leur expédition, ou les remettra isolément au chemin de fer à la taxe du tarif au colis.

« Mais pour obtenir ces chargements complets de wagon en destination d'une seule et même gare, les groupeurs sont obligés, très souvent, de laisser séjourner les marchandises que le public leur a amenées, pendant quelque temps, dans leurs magasins ou dans ceux que le chemin de fer leur a loués à la gare même. Si la marchandise séjourne un ou deux jours, quelquefois même trois jours, dans les magasins du groupeur, une grande partie du bénéfice de l'expédition et du transport rapide par le chemin de fer est perdue. »

(1) *Les Systèmes de tarifs de chemins de fer en Allemagne et en Autriche-Hongrie.*

L'Angleterre et l'Amérique, qui avaient admis dans la création des chemins de fer la liberté absolue, eurent à subir une concurrence effrénée et des variétés fantastiques de tarifs. En février 1881, une enquête parlementaire fut ordonnée, et la Commission de la Chambre des communes chargée de faire cette enquête sur les tarifs conclut : « que la plupart « des inégalités de tarifs qui ont provoqué des réclamations « sont plus avantageuses que nuisibles au public. »

A la proposition d'établir des tarifs kilométriques uniformes, l'un des commissaires de cette même enquête a répondu :

« Le système des tarifs kilométriques, c'est-à-dire établis pour chaque classe de voyageurs ou de marchandises proportionnellement à la distance, ayant encore quelques partisans, il n'est pas superflu de démontrer brièvement qu'il est impraticable :

« 1° Parce qu'il empêcherait les Compagnies de chemins de fer de réduire leurs tarifs, quand elles sont en concurrence avec la mer, avec un canal ou avec une autre ligne de chemin de fer offrant une voie plus courte ou plus économique, et que le public se trouverait ainsi privé des avantages de la concurrence, en même temps que les Compagnies perdraient une source de profits légitimes;

« 2° Parce qu'ils feraient obstacle aux combinaisons très légitimes par lesquelles les Compagnies de chemins de fer concèdent des prix réduits en raison de l'importance ou de la régularié des expéditions, ou établissement des tarifs différentiels pour les transports à grande distance ;

« 3° Parce que, en établissant l'égalité de tarification sur toutes les lignes, on ne tiendrait aucun compte des différences dans le prix de construction ni des conditions de tracé ou de profil qui influent sur les dépenses d'exploitation.

« En résumé, en imposant aux Compagnies l'application de tarifs kilométriques, on priverait le public des bénéfices de la concurrence, on relèverait les prix sur un grand nombre de parcours, où les Compagnies ont un intérêt particulier à les

réduire ; on perpétuerait enfin de véritables monopoles en protégeant, contre toute concurrence, certaines voies de communication plus économiques ou certains centres industriels placés dans des situations géographiques privilégiées. Au fond, les négociants qui demandent des tarifs kilométriques sont forcés d'avouer qu'ils ne se plaignent pas de payer trop cher eux-mêmes, mais de ce que leurs voisins payent trop bon marché.

« En présence de ces difficultés, les partisans des tarifs kilométriques ont dû renoncer à défendre leur principe dans toute sa rigueur, et admettre de nombreuses exceptions, lorsque, par exemple, le chemin de fer est en concurrence avec la navigation ; lorsque, en raison d'une longue distance, des tarifs très réduits sont encore rémunérateurs, ou encore pour le transport des matières de première nécessité, telles que la houille. Ces exceptions, bien que ne comprenant pas encore tous les cas à prévoir, ôteraient toute valeur au principe et en rendraient l'application illusoire. »

En Italie, où les idées d'unification avaient trouvé quelque crédit, voici qu'elles furent, en mars 1881, les conclusions de la Commission chargée d'étudier le tarif kilomètrique unique :

« Que l'adoption de ce système aurait pour conséquence l'augmentation des tarifs actuels et l'abandon de ce grand résultat économique, si avantageux au pays, consistant à rapprocher les centres de production de ceux de consommation les plus éloignés, à donner de la valeur à certaines marchandises qui, sans l'application de tarifs spéciaux à leur transport, resteraient, le plus souvent, sans utilisation ; que l'expérience elle-même avait fourni cette démonstration ; que le gouvernement, voulant en effet rendre identiques les tarifs des chemins de fer de la haute Italie et ceux de la Vénétie, qui étaient un peu plus élevés, était arrivé à augmenter sensiblement les frais de transport ; et que, dans une autre circonstance, se mettant en contradiction avec sa conduite antérieure, il s'était opposé à l'abaissement des tarifs proposé par les

Compagnies dans la crainte de voir augmenter la charge de la garantie d'un produit kilométrique déterminé. »

Si les faits condamnent les unitaires en matière de tarif, les théoriciens se condamnent eux-mêmes par leur contradictions. La chambre de commerce de Paris, composée d'hommes éminents, doit assurément compter parmi les autorités les plus compétentes dans les questions de tarifs. Elle réclame les tarifs kilométriques uniformes à *base décroissante*, contrairement à l'opinion de la presque unanimité des chambres de commerce et elle donne comme argument en faveur de sa doctrine le respect des situations géographiques. Il est facile de répondre que ce système crée des faveurs au profit des centres éloignés et au préjudice des localités intermédiaires. Il bouleverse les situations géographiques en rompant les relations commerciales entre les villes voisines et en établissant des relations nouvelles entre les centres éloignés. Il menace, par la suppression des tarifs spéciaux, de faire prendre les chemins d'Anvers aux marchandises qui arrivent par nos ports du Nord et par le port du Havre, grâce au bon marché exceptionnel des tarifs d'importation.

Un certain nombre de chambres syndicales de Paris ont protesté contre les doctrines de la chambre de commerce, et parmi ces chambres syndicales, celle des mécaniciens, chaudronniers et fondeurs a repoussé le mode de taxation kilométrique, dont la formule trop générale ne tient aucun compte des situations particulières. Elle reconnaît que les tarifs spéciaux sont seuls de nature à aider l'industrie et par conséquent à développer le travail dans notre pays, et elle pense qu'au lieu de demander la suppression des tarifs spéciaux de gare à gare, il y a lieu d'en demander l'extension partout où faire se peut.

Si notre système de tarifs est très important, il faut au moins admettre, d'une part, qu'il n'a cessé d'être amélioré chaque année, et, d'autre part, qu'il est supérieur à celui des autres nations.

En voici la preuve :

En 25 ans, de 1855 à 1881, nos tarifs moyens kilométriques, sur l'ensemble des réseaux français, ont été abaissés de 1 centime 55 ou 22 0/0.

Cette moyenne de 7 centimes 55 en 1856 est tombée à :

A 7	c.56	en 1856	A 6	c.07	en 1868
7	26	1857	6	17	1869
7	18	1858	5	98	1872
7	21	1859	5	90	1873
6	92	1860	5	97	1874
6	72	1861	6	06	1875
6	73	1862	6	06	1876
6	60	1863	6	C6	1877
6	16	1864	6	06	1878
6	08	1865	6	03	1879
5	99	1866	6	017	1880
6	10	1867	6	01	1881

La Belgique et l'Alsace-Lorraine offrent seules des tarifs moyens inférieurs aux nôtres.

Le tarif moyen kilométrique est en :

Allemagne........	6	cent.	06
Italie.............	6	—	08
Autriche-Hongrie..	7	—	09

La Hollande même, malgré la concurrence que son admirable batellerie fait à ses chemins de fer, a des tarifs plus élevés que les nôtres.

Il est vrai que les chiffres des chemins de fer français que nous venons de citer doivent être majorés de 23 0/0, représentant l'impôt perçu par le Trésor. Mais en comparant les tarifs de la France et des nations étrangères, il ne faut évidemment tenir compte que des recettes perçues par les chemins de fer. Quand notre budget pourra supporter la suppression de cet impôt, l'État aura facilité le développement de la circulation et abaissé le prix des transports. Le meilleur moyen de permettre à notre budget de supporter cette perte ne consiste pas à confier à l'État une exploitation onéreuse, mais à imposer aux Compagnies le maximum des charges qu'elles peuvent supporter.

Il nous a été impossible de faire entrer l'Angleterre et les États-Unis dans la comparaison des tarifs moyens kilométriques entre les différentes nations de l'Europe. Les Compagnies anglaises et américaines appliquent la loi de l'offre et de la demande avec une telle élasticité qu'il est impossible de trouver la moyenne de leurs tarifs. M. Octave Noël (1) cite deux exemples des soubresauts de tarifs des chemins de fer de l'Union. En 1869, entre Chicago et New-York, les tarifs varièrent entre 5 et 40 dollars par tonne, et, dans la même semaine, entre 2 et 37 dollars, suivant le sens du parcours. En 1879 et 1880, le transport des céréales varia, à quelques jours d'intervalle, entre 5 et 70 centimes par kilomètre, suivant que les cours d'eau, faisant concurrence aux voies ferrées, étaient ou n'étaient pas navigables.

L'exemple des nations étrangères et l'exposé de notre législation nous permettent de conclure que, si des modifications doivent être apportées dans notre tarification, ces modifications pourront être apportées par l'entente entre l'État et les grandes Compagnies. L'État n'a pas abdiqué ses droits. Par l'homologation, il conserve aux tarifs la fixité qui leur est nécessaire. Les Compagnies, par l'initiative qui doit leur appartenir, donnent satisfaction aux nécessités commerciales. Le rôle de l'État et celui des Compagnies sont bien déterminés : l'industrie privée tient compte de la loi de l'offre et de la demande ; l'État sauvegarde l'intérêt public en limitant les effets de cette loi économique.

Dans la question des tarifs, comme dans toutes les questions du régime des chemins de fer, la France a adopté la méthode la meilleure et le meilleur régime. Également éloignée des abus de la liberté et des abus du monopole, elle a laissé à l'industrie privée l'initiative, qui lui est nécessaire, et à l'État la surveillance et le contrôle, qui lui appartiennent, qu'il ne peut jamais abdiquer et qu'il doit constamment exercer.

(1) *L'achèvement du réseau.*

CHAPITRE V.

LES CHEMINS DE FER ÉTRANGERS.

L'Italie, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre, la Belgique, les Etats-Unis, les Indes anglaises, l'Allemagne. — La supériorité des chemins de fer français et de l'exploitation par l'industrie privée.

On cite l'Italie comme l'un des pays qui marche vers le rachat et vers l'exploitation par l'État. Mais on se garde bien de rappeler les conclusions de cette vaste enquête parlementaire, qui dura trois ans, qui fut faite par 6 sénateurs et 6 députés élus par leurs collègues, et 3 membres élus par le gouvernement, et qui rédigea un questionnaire en 192 articles se rapportant à tous les détails de transport, au point de vue de l'exploitation par l'industrie privée et de l'exploitation par l'État. On se garde bien de parler des procès-verbaux tenus par la Commission, qui parcourut toutes les villes d'Italie, des témoignages recueillis par l'enquête et des livres et brochures analysés par le rapporteur. On se garde bien surtout de parler du rapport de M. Genala et de la décision de la Commission, qui, à l'unanimité, se prononça en faveur de l'exploitation par l'industrie privée.

Si l'on passe sous silence le rapport de M. Genala, on fait grand bruit d'un projet de M. Depretis, et l'on représente ce ministre comme l'un de ces hommes d'État patriotes qui veulent être maîtres des chemins de fer. Mais que dit ce projet de M. Depretis? Il propose l'exploitation des chemins de fer par des Compagnies privées et le rachat par ces Compagnies à

l'État du matériel d'exploitation. Voilà en deux mots l'économie du projet de M. Depretis. Ce projet est la condamnation la plus formelle des idées et des systèmes soutenus par les hommes qui invoquent, à l'appui de leur doctrine, l'autorité du ministre italien. Il est vrai que le projet de M. Depretis admet l'État au partage des bénéfices avec les Compagnies. Mais il suffit de lire une de nos conventions avec les grandes Compagnies françaises pour savoir que l'État français participe à leurs bénéfices. Il est vrai que le gouvernement italien se réserve le droit de modifier les tarifs. Mais l'État français n'a t-il pas le droit d'homologuer les tarifs, n'arrive-t-il pas, par des négociations, à faire apporter aux tarifs les modifications réclamées par le commerce et l'industrie? Si l'Italie a racheté une partie de son réseau, c'est pour s'affranchir d'influences étrangères. C'est la même raison patriotique qui a fait opérer le rachat en Belgique, en Hongrie et en Roumanie. Les chemins de fer français n'ont à redouter aucune influence étrangère et l'administration des grandes Compagnies n'a certes manqué ni de patriotisme, ni d'intelligence pendant la guerre de 1870. Depuis 1870, les lois de 1872, 1875 et 1877 ont donné toutes les garanties à l'autorité militaire pour le transport des troupes et reconnu à l'État le droit de réquisition en temps de guerre.

En Italie, plusieurs systèmes d'affermage ont été successivement proposés. En 1874, le ministère Minghetti proposa un projet à la fois onéreux pour l'État et pour les Compagnies. Ce projet ne fut jamais appliqué. Il consistait à imposer à l'État l'obligation de livrer aux Compagnies la voie prête à l'exploitation, le matériel roulant et l'entretien des rails. L'État était maître des tarifs et la convention devait durer 20 ans. La Compagnie prenait à sa charge l'entretien de la voie et la réparation du matériel; elle dirigeait le mouvement et le trafic et recevait une somme fixe par kilomètre, une somme proportionnelle au trafic et un produit brut.

Le projet de M. Depretis, préparé en 1877, approuvé, avec des modifications, par une commission parlementaire insti-

tuée le 8 juillet 1878, présente un système d'une conception très ingénieuse, mais d'une application quelque peu difficile.

Dans le projet primitif du ministre, deux Compagnies fermières : l'une chargée des Chemins de l'Adriatique; l'autre des Chemins de la Méditerranée, se partagent le réseau de l'État, pour une concession de 60 ans, divisée en trois périodes, et avec la liberté, pour chaque contractant, de résilier à l'expiration de chaque période. L'État prend à sa charge l'extension des voies, la création des stations, l'augmentation du matériel et les réparations nécessitées par les événements de force majeure. La Compagnie a à sa charge les frais d'exploitation. Les tarifs ont un maximum fixé par la convention; les Compagnies peuvent les abaisser avec l'autorisation du Gouvernement; le Gouvernement peut les abaisser en indemnisant les Compagnies, si le produit brut devient inférieur à celui du tarif normal. Le produit des tarifs appartient à la Compagnie, qui paye au Gouvernement une redevance fixe, susceptible de réduction, en cas d'abaissement des tarifs ou de hausse des houilles. L'État perçoit, en plus de cette redevance, 42 0/0 des recettes brutes dépassant un certain chiffre, et la moitié du produit net lorsqu'il donne plus de 7 1/2 0/0 au capital-actions.

Dans le projet de la Commission, la durée, qui est toujours de 60 ans, n'est plus divisée qu'en deux périodes. La Compagnie prend à sa charge la propriété du matériel et du mobilier et la constitution d'un fonds de réserve pour toutes les dépenses que peuvent entraîner la continuation et le développement de l'exploitation. L'État et les Compagnies partagent les produits bruts, avec un minimum garanti à l'État, qui perçoit également une part des produits nets quand l'intérêt du capital dépasse un taux déterminé. Le tarif ordinaire et les règles relatives aux tarifs spéciaux sont insérés dans les conventions; les Compagnies peuvent faire des abaissements avec le consentement de l'État; l'État peut faire des abaissements en courant les risques des pertes ou des profits calculés en comparaison des produits du tarif normal.

L'Autriche a affermé à la Compagnie des chemins de fer du

Sud un certain nombre de lignes. L'Etat s'est chargé de la construction et de l'entretien des voies et des gares et de la fourniture du matériel roulant; la Compagnie est chargée de l'exploitation : elle propose les tarifs et le service des trains. L'Etat examine ces propositions, qui doivent recevoir son approbation. Pour rémunérer les Compagnies, diverses combinaisons, consistant soit dans des forfaits, soit dans des indemnités kilométriques, soit dans une participation au produit brut du chemin de fer, ont été successivement adoptées dans les conventions de 1876 et de 1879.

En Hollande, l'Etat a confié à une Compagnie fermière l'exploitation de ses chemins. Deux conventions, passées en 1863 et en 1876, ont réglé les rapports de l'Etat et des Compagnies. La première, qui laissait à l'Etat le droit d'établir les tarifs et aux Compagnies le droit de les proposer, a produit de déplorables résultats et a dû être modifiée par la seconde, qui laisse aux Compagnies le soin d'établir des tarifs, en observant un maximum fixé par le gouvernement. Aux termes du premier contrat, l'Etat prenait à sa charge la construction et l'agrandissement de la voie, et l'entretien dans les cas de force majeure. Le contrat devait avoir une durée de 50 ans ; à l'expiration du bail, l'État remboursait le matériel et le mobilier appartenant aux Compagnies et estimé à dire d'experts. La Compagnie prélevait une somme déterminée sur le revenu brut, et l'excédent des recettes jusqu'à concurrence des 4/5 appartenait à l'Etat. Les dividendes, sous le régime de la convention de 1863, furent de :

1	0/0 en	1864
3.70	—	1865
0.00	—	1866
0.00	—	1867
0 00	—	1868

L'Etat fit alors des avances aux Compagnies. Les dividendes s'élevèrent pendant quelques années pour retomber à 0 en 1874.

Dans la convention de 1876, le gouvernement néerlandais reconnut qu'il y avait lieu de mieux rémunérer les Compagnies fermières et que le meilleur mode de rémunération pour les Compagnies était la renonciation du gouvernement à l'établissement des tarifs. Aux termes de cette convention, la Compagnie opère sur les recettes brutes un prélèvement déterminé par kilomètre et conserve 80 0/0 ou même la totalité de l'excédent. L'Etat ne participe aux bénéfices que lorsqu'ils dépassent 4 1/2 0/0 nets, et sa part est de moitié jusqu'à 5 0/0, de 4/5 au-dessus de ce chiffre.

Dans les Indes anglaises, l'Etat a construit la plus grande partie du réseau, accordé à une autre partie la garantie d'in-
't et confié à une Compagnie qu'il a rachetée, l'East-Indian,
tion de ses lignes. Il a abandonné à la Compagnie,
rémunération, 1/5 des produits bruts après le pré-
nt des annuités et de l'intérêt pour le service de l'em-
La Compagnie, sous le contrôle du sous-secrétaire
, est maîtresse de la fixation des tarifs, sous la réserve
it laissé au gouvernement d'abaisser, dans une limite
inée, les tarifs pour les voyageurs et pour certaines
handises dépassant un certain parcours et chargées par
gon complet.

L'Angleterre, pour une population de 35,279,000 habitants, avait, en 1881, un réseau de 29,379 kilom. Au 18 mars 1883, nous avions un réseau de 28,802 kilom. pour une population de 36,672 habitants.

L'Angleterre a interrompu la construction de ses voies ferrées ; elle n'en a établi que 399 kilom. en 1880. Depuis 1871, elle n'a construit que 400 kilom. par an, et plus exactement 4,276 kilom. en 11 années dans tout le Royaume-Uni.

L'opposition particulariste des Etats d'Allemagne a toujours résisté jusqu'à ce jour aux tendances centralisatrices de l'Empire et à l'unification des chemins de fer allemands.

De son immense programme centralisateur, la seule partie que l'empire d'Allemagne a pu réaliser jusqu'ici est la création d'un office général des chemins de fer, établi à Berlin,

qui, au point de vue stratégique, dirige tout le réseau de la Confédération, et exerce son action sur les voies exploitées par les Etats aussi bien que celles exploitées par les Compagnies. Cet office (Reichenseisenbahnamt) vient de publier, pour la première fois, l'exposé de la situation des lignes de l'Empire, et cet exposé donne les résultats de l'exercice 1880-1881.

Voici quelques chiffres de cet exposé :

En décembre 1881, l'Allemagne avait 33,707 kilom. de chemins de fer à voie ordinaire, 192 kilom. à voie étroite et 1,477 de montagne. Quatre systèmes de chemins de fer existent parallèlement : 1° construction et exploitation par l'Etat : 2° construction par l'Etat et exploitation par les Compagnies ; 3° construction par les Compagnies et exploitation par l'Etat : 4° construction et exploitation par les Compagnies.

L'Etat possède et exploite 22,325 kilom. Il exploite 3,737 kilom. qui appartiennent à des Compagnies. Les Compagnies exploitent 7,644 kilom. leur appartenant.

L'Etat possède en Prusse 11,505 kilom.; en Bavière 4,267; en Saxe 1,942; en Wurtemberg 1,335; dans le duché de Bade 1,185; dans le duché de Hesse 270; dans celui d'Oldenbourg 278 et dans celui de Saxe-Gotha 89.

La Prusse exploite au total 15,000 kilom., la moitié du réseau allemand, et s'étend, par ses voies ferrées, de la Russie à la Suisse.

Les Compagnies privées d'Altona-Kiel, Berlin-Hambourg, et Brunswick-Palatinat ont une réelle importance.

Les frais d'établissement du réseau allemand ont été de 8,400 millions de marks (2), soit en moyenne 248,850 marks par kilomètre, et s'élèvent avec les intérêts payés pendant la construction à 8,877 millions pour l'ensemble et à 262,986 marks par kilom. L'Etat a fourni sur cette somme

(1) Voir *Journal des Economistes*, juin 1883 : *Les Chemins de fer d'Allemagne*, par M. Paul Muller.

(2) Le mark vaut 1 fr. 25.

5,572 millions; les fonds extraordinaires pour les chemins de fer de l'Etat 694; les actions et obligations 2,514 millions.

Dans l'exercice 1880-1881, les recettes totales se sont élevées à 866 millions de marks, les dépenses à 492 millions. Les frais d'exploitation qui varient de 81,59 à 38,21 sont en moyenne de 53,93 0/0.

L'organisation des chemins de fer est calquée sur celle de l'armée; les anciens sous-officiers y occupent un grand nombre d'emplois inférieurs et y apportent leurs habitudes de discipline unies à un certain esprit d'initiative. Grâce à cette méthode et à cet embrigadement, les chemins de fer allemands offrent le meilleur modèle qu'on puisse désirer de l'exploitation par l'Etat. Mais si les wagons ont du confort et les gares de l'espace, quelles dépenses pour l'exploitation! Si les perfectionnements de la science, comme la lumière Jablokoff et Edison y apparaissent dès le premier jour, à quel prix sont payés ces progrès?

Les recettes des voyageurs et de la grande vitesse figurent pour 26 0/0 dans la recette totale. La recette moyenne par voyageurs et par kilomètre est de 6 pfennigs (1) et 1/2 par express, de 3 pfennigs 13 par train ordinaire et de 3 pfennigs 08 pour les billets aller et retour. Les voyageurs en 1re classe sont rares (104 sur 10,000), mais les trains de 4e classe, où les voyageurs sont debout, sont une heureuse création, que la France devra emprunter à l'Allemagne.

Le réseau allemand admet les tarifs spéciaux et les tarifs d'exception. Le prix des transports de marchandises par petite vitesse varie entre 11 pfennigs 90 par tonne kilométrique et 3 pfennigs 16. Les transports militaires, qui ne sont pas gratuits, ont donné dans l'exercice 1880-1881, 75,664 tonnes, à raison de 11 pfennigs 97 par tonne kilométrique.

Le personnel des chemins de fer allemands se compose de plus de 300,000 employés ou ouvriers. L'administration centrale compte 7,977 employés permanents, 3,457 temporaires,

(1) Le pfennig vaut 0 fr. 12 centimes.



et 840 ouvriers. La voie occupe 90,143 ouvriers ou employés; l'exploitation, 138,387. Le paiement du personnel entraîne une dépense annuelle de 287 millions 7 de marks.

Nous avons le droit de conclure que la comparaison des chemins de fer étrangers et français est à l'avantage des chemins de fer français, et en faveur de l'exploitation par les Compagnies. L'aveu tout récent d'un économiste allemand et son opinion favorable à l'exploitation par l'industrie privée prouvent que l'Allemagne, ce pays discipliné par excellence et admirablement constitué pour les monopoles d'Etat, commence à s'apercevoir que l'Etat n'est pas le plus habile des entrepreneurs de chemins de fer.

Dans le *Handbuch der politischen Economie* de M. Schœnberg, le professeur Kleinwachter, qui se croit souvent obligé de faire des concessions au socialisme allemand, a écrit la phrase suivante au mot : *production*.

« Ce soin (le soin de déterminer tous les ans les diverses quantités et les diverses espèces de denrées qui doivent être produites), c'est aujourd'hui l'ensemble des entrepreneurs « qui s'en chargent, car ils déterminent comment on em- « ploiera les moyens de production qui existent et comment « les travailleurs seront occupés pour établir les produits « dont la nation tout entière pourra avoir besoin. L'entrepre- « neur privé résoudra aussi, à beaucoup d'égards, le problème « mieux que ne pourrait le faire, dans l'État communiste, un « ministre des travaux publics, car ce ministre n'aura pas la « puissance pour réaliser ses intentions » (1).

Dans le développement qu'il donne à sa théorie, le professeur fait au régime des chemins de fer l'application de la doctrine xeposée dans les quelques lignes que nous venons de citer.

(1) *Journal des Economistes*, juin 1883. *État actuel de l'Économie politique en Allemagne*, par M. Maurice Block.

CHAPITRE VI.

L'EXPLOITATION PAR L'ÉTAT.

Les systèmes. — Les faits. — Le système contraire aux principes économiques. — Les résultats contraires aux prévisions. — La comptabilité défectueuse. — L'intervention politique. — Les progrès de l'exploitation par les Compagnies. — Le système des Compagnies fermières préférable à celui de l'exploitation par l'État.

Exploitation par l'Etat. — Les divergences d'opinion qui existent parmi les partisans du rachat se manifestent également parmi les défenseurs de l'exploitation des chemins de fer par l'État. Aussi notre réseau d'État, déjà si mal constitué et si mal conformé, n'a-t-il même pas l'unité de direction qui pourrait atténuer les difficultés de son administration. Son défaut de cohésion est encore aggravé par un défaut d'organisation. Trois systèmes parallèles fonctionnent simultanément : Une administration spéciale, autonome, indépendante, instituée par le décret du 25 mai 1878, exploite une partie du réseau d'État. Une autre partie du réseau est exploitée par des Compagnies fermières à titre provisoire. Enfin, des ingénieurs des ponts et chaussées dirigent, sous la surveillance du ministre des travaux publics, différents tronçons du réseau d'État.

Nous parlerons d'abord des deux derniers systèmes, qui ne donnent lieu qu'à de très courtes observations.

Le dernier système, celui de l'exploitation en régie par des ingénieurs ne s'applique qu'à deux lignes situées dans deux

départements et ayant 60 kilom. Il est si inapplicable que l'un des ingénieurs chargés de l'exploitation a dû emprunter le matériel, les rails et les traverses à la Compagnie à laquelle aboutit son réseau. D'ailleurs, à la séance du 27 juillet 1881, au Sénat, le ministre des travaux publics a déclaré que ce système, organisé dans des circonstances exceptionnelles, ne serait plus jamais mis en usage.

Le second système, celui de l'affermage aux grandes Compagnies des lignes voisines de leur réseau, inauguré par un décret du 27 octobre 1879 et réquemment appliqué depuis cette époque, confie l'exploitation à l'État aux termes de traités conclus entre l'État et les Compagnies, ratifiés par des décrets et ayant un caractère provisoire. Il s'applique principalement aux lignes enchevêtrées dans un réseau pouvant offrir un raccourci ou constituant une annexe.

Le personnel et le matériel des Compagnies sont employés au service des lignes affermées dans les conditions prévues par le cahier des charges.

Les voyageurs choisissent la ligne qu'ils préfèrent. Les marchandises doivent, suivant les conventions, suivre la voie la plus courte ou la plus économique. Les tarifs généraux et spéciaux sont les mêmes sur les lignes affermées que sur le grand réseau, sans droit de transmission à l'entrée et à la sortie des lignes. Dans la plupart des traités, le ministre des travaux publics se réserve le droit de modifier les tarifs dans l'intérêt public. Mais l'État et les Compagnies s'interdisent les modifications de tarifs qui détourneraient le trafic de l'itinéraire prévu par les traités. La Compagnie exécute pour le compte de l'État les travaux de premier établissement, et elle prend à sa charge le matériel et le mobilier. Elle a également à sa charge, selon certains traités, les travaux d'agrandissement des gares communes; mais, suivant d'autres traités, l'Etat a sa part de cette dépense.

La fixation de la rémunération des Compagnies a été très variable. Cette rémunération est calculée suivant un compte spécial de recettes et de dépenses qui comprend : 1° une part

des frais généraux; 2° les frais d'exploitation de la ligne, une redevance annuelle.

Comme frais d'exploitation, la Compagnie, aux termes des traités les plus récents, reçoit 2 fr. 60 par kilom. parcouru par chaque train réglementaire, et, en plus, s'il y a lieu, une prime d'économie et une part de bénéfice.

L'avantage considérable que ce système assure à l'État est la mise à la disposition des lignes nouvelles du personnel expérimenté et de l'immense matériel des Compagnies. L'exploitation est assurée dans de bonnes conditions de régularité et d'économie.

Nous arrivons au système du réseau d'État exploité par l'État.

Le décret du 25 mai 1878, qui a été rendu en exécution de la loi du 18 mai de la même année, ne s'applique qu'au réseau racheté à cette époque. Ce réseau seul est sous la direction de l'*Administration des chemins de fer de l'Etat.*

Les deux arrêtés ministériels du 5 juillet 1880 n'ont fait qu'ajouter au ministère des travaux publics, déjà chargé de la construction des lignes entreprises par l'État, un service chargé de l'achat, de la réception et de la livraison des matériaux employés à l'armature des voies ferrées. C'est le ministère des travaux publics qui a été chargé de l'infrastructure des lignes du réseau de l'État qui n'étaient pas construites à l'époque du rachat. L'administration des chemins de fer de l'État n'a eu à s'occuper, pour ces lignes, que de la superstructure. Le réseau d'État ne s'est incorporé les lignes rachetées depuis 1878, que lorsque ces lignes se reliaient directement à lui.

Les motifs qui ont motivé cette création d'un service distinct, ayant une administration spéciale et un budget indépendant dont le solde seul est rattaché au budget de l'État, expliquent la continuation du fonctionnement des services du ministère des travaux publics depuis la création du réseau d'Etat. Cette administration du réseau d'État devait avoir un

caractère provisoire (1) comme le réseau lui-même, et elle ne devait pas, dans la pensée du ministre qui l'a instituée, modifier l'organisation antérieure des chemins de fer. M. de Freycinet, en instituant cette administration, avait voulu faciliter la transmission des Compagnies rachetées à l'État et de l'État à des Compagnies nouvelles. Dans ce but, il avait assimilé l'administration du réseau d'État aux conseils d'administration des Compagnies privées, et son successeur, M. Sadi-Carnot, donnait intentionnellement à cette administration le nom de « Compagnie du réseau d'État ».

Le désir d'isoler le réseau d'État et de ne lui assurer qu'une existence provisoire est nettement exprimé dans le rapport adressé par le ministre des travaux publics au Président de la République :

« Il fallait, disait M. de Freycinet, que ce service particulier formât une sorte d'annexe à nos administrations, qui pût fonctionner à côté d'elles, d'une manière indépendante et sans autre lien que celui d'un contrôle exact et rigoureux. Il fallait que l'autonomie du service particulier fût respectée de telle sorte que, à un moment donné, sa disparition, par suite de son retour à l'industrie privée, n'entraînât aucun mouvement ni aucun déplacement de personnel et d'attributions.

« En même temps, nous avons rencontré un autre avantage, qui est d'éviter les complications auxquelles ont souvent donné lieu les tentatives d'exploitation par l'État. C'est avec raison, en effet, qu'on a fait ressortir les lenteurs et la gêne excessive qui résultent de l'ingérence directe de l'État dans les mille détails d'une opération en grande partie commerciale. La création d'un conseil d'administration, investi d'attributions analogues à celles des conseils d'administration permettra à l'État de se tenir, en quelque sorte, en dehors d'une sphère qui ne paraît pas faite pour lui. Il n'interviendra, ainsi qu'il le fait vis-à-vis des chemins de fer concédés,

(1) Aux séances du Sénat des 20 et 21 décembre 1882, M. Léon Say rappelait l'insistance du cabinet Dufaure pour faire insérer le mot *provisoire* dans le décret d'organisation des chemins de fer de l'État.

que pour contrôler, approuver la marche des trains, homologuer les tarifs, assurer l'application des lois et règlements. »

Le texte de la loi elle-même donne à l'institution du réseau d'État le caractère d'une mesure transitoire :

« En attendant, dit l'art. 4 de la loi du 18 mai 1878, qu'il « soit statué sur les bases définitives du régime auquel seront « soumis les chemins de fer rachetés, le ministère des tra- « vaux public en assurera l'exploitation provisoire à l'aide de « tels moyens qu'il jugera moins onéreux pour le Trésor. « Des décrets détermineront les conditions dans lesquelles les « recettes et les dépenses de l'exploitation provisoire, ainsi « que le mode suivant lequel elles seront justifiées. »

Le Conseil d'administration est composé de neuf membres; mais le nombre des administrateurs a été élevé sous le ministère présidé par M. Gambetta, et la loi française n'a pas reproduit la disposition de la loi italienne du 8 juillet 1878 qui interdit aux membres du Parlement les fonctions d'administrateurs du réseau de l'État.

Les attributions du Conseil consistent : dans le choix du personnel; la fixation et l'homologation des tarifs, avec l'homologation ministérielle; l'approbation des règlements relatifs à l'organisation du service, à la marche des trains, à la police et à l'exploitation des chemins de fer, et des marchés et traités relatifs à l'exploitation; la direction de l'administration financière. Ce Conseil peut passer des traités pour l'exploitation d'une partie ou de la totalité du réseau. Il établit le budget de prévision des dépenses et des recettes et le soumet au ministre des travaux publics; il autorise les divers services et la perception des recettes.

Le décret du 20 juin 1878 complète les deux décrets du 25 mai pour la réglementation des rapports entre le ministre des travaux publics et le Conseil d'administration. L'approbation ministérielle n'est pas seulement exigée dans les mêmes conditions que lorsqu'il s'agit des Compagnies auxquelles l'État a accordé des concessions. Elle est exigée pour le projet

de budget et les crédits supplémentaires et extraordinaires, pour les états de traitement et indemnités dus aux agents et pour les traités passés au sujet de l'exploitation de la totalité ou d'une partie du réseau.

Le directeur surveille les services administratifs et techniques ; il est nommé par décret, sur la proposition du ministre des travaux publics et sur l'avis du Conseil, et il a sous ses ordres un personnel d'ingénieurs nommés par le ministre. Un caissier général des chemins de fer de l'État, placé sous la surveillance du Conseil, centralise les recettes et les dépenses. La plupart des règles de comptabilité du réseau de l'État sont copiées sur celles de la comptabilité de l'État.

Ce système bâtard, qui est la conséquence d'une erreur économique, qui veut concilier deux choses inconciliables : une entreprise industrielle et une administration d'État, devait produire, de l'aveu même de M. de Freycinet « les lenteurs et la gêne excessive qui résultent de l'ingérence de « l'État dans les mille détails d'une opération commerciale... « et dans une sphère qui ne paraît pas faite pour lui ».

Aussi, a-t-on soutenu que, pour corriger la mauvaise organisation de l'administration du réseau d'État, il faudrait admettre le Parlement, qui ne fait que contrôler les dépenses faites, à voter un budget de prévision et rendre le ministre des travaux publics responsable devant le Parlement de la gestion du réseau de l'État.

Au point de vue parlementaire, il est évident qu'un budget de prévision devrait être établi et que la responsabilité ministérielle devrait exister. Mais, au point de vue de la comptabilité, n'est-il pas prouvé qu'une industrie — et le chemin de fer, fût-il exploité par l'État, est une industrie — ne peut avoir un budget de prévision. Cette unique raison suffirait pour faire repousser le système de l'exploitation par l'État, système qui oblige l'État à payer des dépenses que le Parlement n'a pas votées et qu'il ne contrôle que lorsqu'elles sont opérées.

La construction, par l'État, qui n'avait été adoptée que pendant la crise de 1848 à 1851, a été presque établie en règle générale depuis 1878.

L'exploitation du réseau de l'État de 1879 à 1882 a coûté 60 millions (1). Les pertes de l'État ne se chiffrent pas seulement, en effet, par les insuffisances de recettes qui s'élèvent annuellement à 3 ou 4 millions, et pourront, dans un avenir plus ou moins lointain, être compensées par des plus-values. Elles se chiffrent par une somme de 30 à 35 millions. Cette somme représente des pertes destinées à se renouveler constamment, puisqu'elle se compose de l'intérêt du capital emprunté et du rendement des impôts sur les titres dont est dispensé le réseau de l'État et dont l'État supporte la perte.

Un économiste distingué (2) a démontré que la fusion des lignes des Charentes, de la Vendée et d'Orléans à Rouen, loin de coûter à l'État une perte annuelle de 12 à 15 millions, comme le prétendait M. Wilson, rapporteur du projet de convention de 1878, ne lui eût coûté qu'une somme de 35 millions et n'eût retardé que de deux ou trois ans la libération du Trésor public, obligé de payer à la Compagnie la garantie d'intérêt. La fusion des lignes nouvelles eût, en effet, accru la garantie d'intérêt due par l'État à l'Orléans. La garantie antérieurement due était de 7 millions. Elle se serait élevée au total à 15 millions et demi. Mais, chaque année, la garantie de l'État eût été diminuée de l'accroissement de recettes du grand réseau déversé sur le nouveau et se chiffrant par 2,050,000 fr. par an. La Compagnie d'Orléans a, en effet, cessé depuis 1880 de recourir à la garantie d'intérêt et elle a commencé à rembourser à l'État ses avances. La fusion eût retardé de quatre ans la garantie et les remboursements. Mais, à l'heure présente, la garantie aurait cessé, les remboursements auraient commencé, et l'État n'aurait pas inscrit au livre de la Dette publique une somme de 331 millions qui représente une annuité de 15 millions.

(1) Séance de la Chambre du 15 décembre 1882.

(2) Octave Noël. *Le réseau de l'État et son budget.*

Voilà ce qu'a coûté le rachat. Que rapporte-t-il?

Ses partisans avaient tracé un tableau enchanteur de l'exploitation par l'État. Il est vrai que les banquettes de troisième classe du réseau de l'État sont rembourrées et que ses wagons sont très confortables. Mais, sans parler des irrégularités du service, il faut mettre en regard les dépenses d'exploitation du réseau de l'État et celles du réseau des grandes Compagnies.

Le rapport de la dépense à la recette est :

Pour le réseau de	l'État....	96	0/0
—	P.-L.-M......	76.71	—
—	Orléans.......	63.75	—
—	Nord.........	68.01	—
—	Est	62.23	—
—	Midi..........	74.58	—
—	Cuest........	86 35	—

Donc, en moyenne, l'Etat dépense 30 0/0 de plus que les Compagnies pour son exploitation.

Il est impossible de prétendre que le réseau de l'Etat, situé dans des contrées montagneuses, est d'une exploitation plus difficile et plus onéreuse que celle des autres réseaux. Les Compagnies qui exploitaient avant l'Etat le même réseau, et qui ont abouti à la faillite à cause des manœuvres frauduleuses par lesquelles certains publicistes financiers ont grossi leurs frais de premier établissement, les Compagnies des Charentes et de la Vendée exploitaient à meilleur marché que l'Etat. Voici quelques chiffres :

Les Charentes exploitaient à...........	64.8	0/0
L'État exploite le même réseau à.......	69	—
La Compagnie de Vendée exploitait à...	76	—
L'État exploite le même réseau à.......	84.5	—
Les Charentes exploitaient la ligne de Bordeaux à la Sauve à.................	94	—
La même ligne est exploitée par l'État à.	110	—

La conclusion qui s'impose en présence de tels chiffres est

la vente du réseau de l'Etat et la suppression de l'exploitation par l'Etat.

On a voulu une expérience. Elle est faite. Elle a coûté assez cher. Il faut la payer et en profiter.

Si l'exploitation par les grandes Compagnies est encore défectueuse, on ne peut nier les améliorations considérables qu'elle a reçues depuis dix ans : admission des wagons de 2e et 3e classe dans les trains *express* ; emploi des freins à arrêt rapide ; chauffage des voitures de toute classe; signaux perfectionnés pour éviter les chocs.

Les cahiers des charges annexés à la loi du 4 décembre 1875 ont prévu et réalisé des améliorations dans l'exploitation des Compagnies.

Mais lors même que l'exploitation par l'Etat serait fortement constituée et organisée avec méthode, elle ne produirait que de médiocres résultats. L'administration de chemins de fer ne peut se concilier avec la hiérarchie administrave. Le directeur d'une Compagnie donne, de son cabinet à Paris, des ordres qui sont immédiatement transmis sur tout le réseau, et qui demandent autant de promptitude dans la résolution à prendre que dans la mesure à exécuter. Dans l'exploitation par l'Etat, l'ingénieur ordinaire devrait en référer à l'ingénieur en chef, l'ingénieur en chef au directeur, le directeur au ministre, et, pendant cette série de transmissions qui se renouvellerait du ministre à l'ingénieur ordinaire en parcourant tous les échelons, des intérêts considérables resteraient en souffrance, et l'exploitation serait entravée. M. Jacquemin (1) a montré ce fonctionnement de l'administration de l'Etat, de 1849 à 1851, par des directeurs dépendant du ministre des travaux publics et sous le contrôle de Commissions. Il a donné lieu a de tels abus qu'il doit être un avertissement pour l'avenir.

Si l'administration d'une Compagnie de chemins de fer diffère des services administratifs de l'Etat, la comptabilité de l'Etat et des Compagnies n'est pas moins différente. L'Etat

(1) F. Jacquemin. *De l'exploitation des chemins de fer*. Paris, 1868

doit avoir un budget de prévision. Le commerçant doit subir la loi de l'offre et de la demande. L'Etat devient donc un mauvais administrateur des chemins de fer s'il est un bon commerçant, et s'il veut rester bon administrateur, il doit refuser au Parlement des prévisions de budget. Quel est le ministre des travaux publics qui osera nier le droit de contrôle du Parlement, sur les recettes et les dépenses des chemins de fer? Et quel est le Parlement qui se contentera d'exercer son contrôle sur une administration de l'Etat, après que les recettes et les dépenses seront définitivement liquidées.

L'Etat n'a pas la réputation d'être économe dans ses entreprises. Il fait bien et il fait grand, mais il paie cher. Les habitudes commerciales des Compagnies, lors même qu'elles sont dirigées par des ingénieurs de l'Etat, leur permettent de construire et d'exploiter à meilleur marché. Ces habitudes les font échapper à une uniformité de règlements, que prescrirait l'Etat s'il exploitait et qui entraineraient des lenteurs incalculables et des retards quotidiens. Ces retards et ces lenteurs entraîneraient des responsabilités, que l'Etat accepterait d'autant plus difficilement que les Chambres ne seraient pas disposées à faire supporter par le budjet les conséquences des fautes commises par des fonctionnaires.

N'est-il pas évident qu'il y a déjà dans notre pays une trop grande tendance au fonctionnarisme et un trop grand nombre de fonctionnaires? Un gouvernement démocratique ne doit pas chercher à enrégimenter 200,000 employés des voies ferrées, qui seront des agents à la discrétion du ministre des travaux publics le jour où l'Etat exploitera les chemins de fer. Introduire la politique dans l'administration de notre réseau, c'est renoncer à la sécurité des voyageurs et à la régularité des transports, c'est entraîner le commerce et l'industrie dans toutes les crises politiques.

Voilà quelques-uns des abus auxquels donnerait lieu l'exploitation par l'Etat. Par quels avantages de tels abus seraient-ils compensés?

Le grand argument en faveur de l'exploitation par l'Etat,

c'est la tendance des Compagnies à défendre les intérêts de leurs actionnaires et à réaliser des bénéfices, tandis que l'Etat aura souci de l'intérêt public et réduira les tarifs. On oublie ou on feint d'oublier que l'Etat homologue les tarifs, qu'il leur fixe un maximum, qu'il contrôle les modifications, et qu'il peut interdire les relèvements onéreux pour l'industrie après avoir empêché les abaissements favorables à une usine particulière ou à un commerce privilégié. On veut que l'Etat, providence terrestre, établisse l'unité des tarifs et réalise, même en exploitant à perte, le bon marché universel des transports. Cette doctrine des commerçants est celle des consommateurs de gaz. De même que la ville de Paris reçoit 20 millions de la Compagnie parisienne du gaz, l'Etat évite des dépenses considérables en laissant les Compagnies exploiter les chemins de fer. Mais de même que l'abonné au gaz se réjouirait de voir diminuer sa quittance mensuelle sans se préoccuper de l'augmentation de l'impôt qui frapperait l'ensemble des contribuables, le commerçant sera tenté de se réjouir en voyant diminuer son tarif d'expédition sans se soucier des nouveaux impôts que l'exploitation des chemins de fer par l'Etat fera peser sur l'ensemble de la nation.

Sans préjuger la question de la dépense plus ou moins grande qu'entraînera l'exploitation par l'Etat, il faut arriver à cette alternative : ou l'Etat veut exploiter dans le but d'abaisser les tarifs, et il s'impose une charge onéreuse ; ou l'Etat ne veut pas s'imposer cette charge, il ne veut pas abaisser les tarifs, et il n'y a aucun intérêt à lui livrer l'exploitation des chemins de fer. L'Etat a fait et devait faire des sacrifices considérables pour la construction des chemins de fer. L'intérêt national l'obligeait à venir en aide aux Compagnies menacées de la ruine et entravées dans leur entreprise. S'il avait le devoir d'assurer la construction, il n'a pas l'obligation d'entreprendre l'exploitation, et il n'a pas le droit d'employer l'argent de tous dans l'intérêt de quelques-uns. Il n'a pas le droit de créer un déficit budgétaire sous le prétexte de favoriser les transports.

La vérité, c'est que c'est le commerce qui fait les tarifs et que les Compagnies ne font qu'enregistrer les chiffres qui leur sont dictés par les intérêts commerciaux. Le prix des transports dépend des conditions économiques. Si la ligne est très fréquentée, le transit abondant, la voie facile et peu onéreuse, le transport est à bon marché.

L'expérience faite en Belgique de l'exploitation par l'Etat est loin d'être un argument en faveur de cette exploitation. Avec la logique qui s'impose à tout Etat qui se fait entrepreneur de transports, surtout sous le régime parlementaire, le gouvernement belge, dès qu'il a commencé à exploiter, a dû abaisser les tarifs, et cet abaissement l'a conduit au déficit. Quand il a voulu rétablir l'équilibre et relever les tarifs, il a soulevé contre lui l'opinion publique. Il a fallu l'éloquence de M. Graux, ministre des finances, et les concessions de M. Sainctelette, ministre des travaux publics, pour aboutir en 1879, à un relèvement des tarifs de voyageurs, et pour empêcher, en 1881, un nouvel abaissement impossible.

L'Etat, qui, dans une époque de prospérité, céderait au courant démocratique et abaisserait sans mesure les tarifs, s'il en était le maître, les élèverait sans limite au milieu d'une crise financière, économique ou politique. N'oublions pas qu'après 1878, l'Assemblée nationale a dû voter l'impôt sur la grande vitesse et a créé provisoirement l'impôt sur la petite vitesse. L'Etat, maître des chemins de fer, eût relevé à cette époque les tarifs dans une proportion qui peut-être eût été ruineuse pour notre industrie.

Une école, qui allie les doctrines du socialisme au système protectionniste et qui a pour représentant en Allemagne, M. de Bismarck, et en France, M. Allain-Targé, veut faire des tarifs de chemin de fer, un complément des tarifs de douane au profit de la production nationale. La part de vérité qu'enseigne cette école reçoit satisfaction dans l'exploitation par les Compagnies. Non seulement, en effet, l'Etat peut empêcher que les tarifs de chemins de fer neutralisent les tarifs de douane, mais, lorsqu'on lui signale, comme l'a fait M. Al-

lain-Targé, le 16 février 1880, les abus de certains tarifs de pénétration, les Compagnies se mettent à la disposition du gouvernement pour discuter et pour réaliser les abaissements ou les relèvements qui peuvent concorder avec les tarifs de douane.

M. Lesguillier défend avec une grande énergie l'exploitation des Chemins de fer par l'État. Il affirme que l'expérience a réussi contre tout espoir, malgré l'hostilité de la plupart des ministres des travaux publics, malgré la conformation défectueuse du réseau, composé de tronçons épars sur les trois quarts de la surface du pays, malgré l'organisation vicieuse de l'Administration, tiraillée entre le chef de service et le directeur à Paris. Il affirme que l'État, à conditions égales, a exploité à meilleur marché que les Compagnies, et, en prenant pour point de comparaison les lignes dont les recettes kilométriques ont été de 20 à 26,000 kilom., il produit les chiffres suivants :

Année 1879.

Réseau de l'État..................	48.03 0/0
Moyenne des Grandes Compagnies..	71.80 —

Année 1880.

Réseau de l'État..................	49.88 —
Moyenne des Grandes Compagnies..	69.12 —

Il répond à M. Léon Say, qui prétend que l'exploitation de l'État a coûté en 3 ans 40 millions aux contribuables, que les nouveaux réseaux des grandes Compagnies produisent un déficit annuel de 140 millions, malgré des recettes kilométriques de 15 à 35,000 fr., et que, si les grandes Compagnies avaient exploité le réseau de l'État, le déficit eût été, non pas de 40, mais de 60 millions, attendu que les Compagnies exploitent à 40 0/0 en plus et que l'intérêt du capital engagé, dont il est tenu compte dans les 40 millions, eût été, par conséquent augmenté d'un tiers. Nous avons répondu à cette théorie.

M. Baïhaut, partisan du maintien du réseau de l'État, mais admirateur moins enthousiaste que M. Lesguillier, reconnaissait que le budget des chemins de fer de l'État, s'il était soumis à l'examen de la Cour des Comptes, échappait au contrôle de la Commission du budget. C'est pourquoi, les Commissions des finances de la Chambre et du Sénat réclamaïent un budget autonome pour les Chemins de fer de l'État, comme pour l'Imprimerie Nationale.

Le budget des chemins de fer de l'État qui sert d'annexe au ministère des travaux publics et qui annonce pour 1884 un excédent de recettes de 4 millions, est d'un laconisme qui ne permet pas de le considérer comme un sérieux élément de contrôle parlementaire.

Les Compagnies fermières. — Parmi les partisans du rachat, il y a des hommes qui reconnaissent le danger de l'exploitation par l'Etat, et qui consentent à livrer l'exploitation à des Compagnies fermières, à la condition que l'État soit le maître des tarifs.

Si cette combinaison a, en apparence, l'avantage de laisser l'exploitation à l'industrie privée et à l'État la sauvegarde des intérêts publics, elle a, en réalité, un défaut capital : elle est impraticable. Bien que les formes de l'affermage puissent varier à l'infini, il faudra choisir entre deux systèmes : ou bien l'État veut limiter ses dépenses et ses risques, et même participer aux bénéfices de la Compagnie, et alors il lui impose l'entretien et l'amélioration de la voie, la création de lignes peu productives, une certaine vitesse et un certain nombre de trains, et il lui donne, comme compensation de ses charges, un bail à longue durée, et le droit d'établir des tarifs sous son contrôle, en se réservant le droit d'abaisser les tarifs moyennant une indemnité accordée au fermier. Ou bien l'Etat veut rester maître des tarifs et maître du réseau ; alors il doit renoncer aux éventualités de bénéfice et s'engager dans des dépenses considérables, entreprendre ou subventionner la construction de la voie et des gares, et prendre à sa charge

l'entretien, les constructions et les réparations. Dans le premier système, l'État se rapproche de la situation actuelle et des conventions avec les grandes Compagnies. Le second système se rapproche de l'exploitation par l'État. N'est-il pas évident que le premier régime est infiniment plus favorable que le second à l'intérêt public? N'est-il pas évident que plus l'État s'éloigne de l'exploitation, plus il se décharge sur l'industrie privée, plus il revient au régime des conventions avec les Compagnies, mieux il défend les intérêts du Trésor?

La forme donnée par la loi du 11 juin 1842 aux conventions intervenues entre l'État et les Compagnies était celle du bail. Mais les Compagnies fermières conservaient le droit d'établir les tarifs sous le contrôle de l'État, qui n'avait pas songé à rester maître absolu des taxes de chemins de fer. L'Autriche, la Hollande et les Indes Anglaises ont constitué des Sociétés fermières, sans leur contester le droit d'établir les tarifs sous un contrôle plus ou moins sévère de l'État.

L'expérience des Compagnies fermières n'a pas été heureuse dans les pays où ce régime a été employé. Il est en effet impossible de sortir de cette alternative : ou les Compagnies seront libres, indépendantes, intéressées dans les profits, et alors elles ressembleront beaucoup à nos grandes Compagnies ; ou elles seront limitées dans leur réseau comme dans leurs attributions, non seulement surveillées, mais dominées, et alors elles ne seront qu'une forme déguisée de l'exploitation par l'État. Elles ne constituent qu'une transaction entre deux systèmes. Mieux vaut adopter franchement celui des deux systèmes qui, jusqu'ici, a donné les meilleurs résultats.

CHAPITRE VII.

LA QUESTION FINANCIÈRE.

La situation budgétaire, économique et financière commande la prudence, sans éveiller l'inquiétude. — La situation financière des Compagnies. — Les dépenses des nouveaux travaux. — Les revenus probables du nouveau réseau.

Dans la discussion qui s'est élevée à la Chambre, le 4 juillet 1883, au sujet d'un crédit demandé par M. le ministre de l'agriculture, M. Ribot a rappelé que la Commission du budget de 1883 avait supprimé les budgets extraordinaires de la marine et de l'agriculture. Il rappelait, après M. Rouvier, que les annulations de crédits des budgets extraordinaires de 1881 et de 1882 ne suffiraient sans doute pas pour combler les 93 millions de déficit du budget extraordinaire de 1883, qui étaient imputés sur la dette flottante.

A la Commission du budget de 1884 (séance du 4 juillet 1883), M. Allain-Targé a déclaré que le budget des recettes était majoré de 115 millions, et que les conventions ne sauraient équilibrer le budget, puisque, si elles apportaient des ressources, ces ressources étaient affectées à des dépenses de chemins de fer. Selon l'ancien ministre des finances du cabinet Gambetta, il fallait recourir aux emprunts *vrais*, aux emprunts *à ciel ouvert*, pour équilibrer le budget de 1884.

Faut-il entrer dans la voie des emprunts quand le budget n'est pas en équilibre, ou chercher à équilibrer le budget ?

Voilà la question.

La poser c'est la résoudre.

Si l'épargne donne chaque année 2 milliards, l'État lui prend 600 millions pour ses travaux extraordinaires, et les départements lui prennent 300 millions pour la même destination, les Compagnies de chemins de fer lui demandent une même somme pour leurs travaux et le Crédit foncier 500 à 600 millions pour les prêts hypothécaires et communaux. L'industrie et la spéculation prennent le reste, qui peut être évalué de 600 à 800 millions.

Consacrer aux travaux de chemins de fer la somme que peut donner chaque année l'épargne des Compagnies, c'est évidemment la meilleure combinaison financière qui puisse permettre l'achèvement des travaux.

Si, depuis 1876, dans toutes les questions économiques, e particulièrement dans la question des chemins de fer, la Chambre des députés marchait avec autant de hardiesse que d'inexpérience et avec l'illusion que toute innovation constitue un progrès, elle suivait la même voie aventureuse dans les questions financières, et ne rencontrait pas toujours une volonté assez ferme et une résistance assez énergique de la part des ministres des finances et des travaux publics. Aussi, après une période admirable de 1870 à 1875, où les budgets étaient équilibrés, et les prévisions de recettes dépassées, malgré des difficultés immenses et des charges énormes, après une seconde période, de 1875 à 1880, qu fut encore une période de prospérité, parce que le budget continuait à profiter des ressources qui lui avaient été si bien aménagées, avec l'année 1880 commence une troisième période, où les excédents sont plus apparents que réels, et où nos budgets sont menacés d'un déficit.

Pour donner au budget de 1880 l'apparence d'un excédent de 111 millions, il a fallu porter au budget extraordinaire des dépenses permanentes, qui auraient dû figurer au budget ordinaire, et porter aux recettes du budget ordinaire 80 millions, provenant de reliquats d'exercices antérieurs et ne constituant pas une ressource de l'exercice courant.

Pour diminuer le déficit de 1882, M. le ministre des finances a porté aux recettes du budget ordinaire 111 millions provenant d'exercices antérieurs, a fait figurer 60 millions d'annulations probable de crédit, a inscrit au budget ordinaire des dépenses 70 millions qui devaient figurer au budget extraordinaire, et il est arrivé cependant à avouer un déficit provisoire de 47 millions. M. Leroy-Beaulieu, dans un très remarquable article publié dans la *Revue des Deux-Mondes* (1), prétend que le déficit réel de 1882 s'élève à 167 millions. Ce n'est pas ici le lieu de discuter ce chiffre, qui, s'il est diminué des 103 millions versés pour l'amortissement, laisse encore un déficit de 64 millions.

Le budget de 1883, dont les dépenses évaluées à 3 milliards 87 millions, atteignaient, au mois de mars, avec les crédits supplémentaires 3 milliards 87 millions, subissait, en même temps qu'une augmentation des dépenses, une diminution de recettes de 5 millions sur les prévisions, dans l'espace des trois premiers mois de l'année, et se trouvait ainsi en déficit de 48 millions. M. Leroy-Beaulieu, par des prévisions d'une trop rigoureuse exactitude, évalue à 145 millions le déficit probable de l'exercice 1883. La conversion a réduit ce déficit de 10 millions.

Le budget de 1884, dont les dépenses s'élèvent à 3 milliards 103 millions promet un déficit de 120 millions, si l'on prend le chiffre des recettes de 1882, soit 2 milliards 904 millions et si l'on y ajoute 80 millions de plus-values, sans compter les crédits supplémentaires toujours menaçants et pouvant, sans exagération, être évalués à 30 millions. Mais il y a lieu de déduire de ce déficit 40 millions, résultat de la conversion. Le déficit devrait encore, selon M. le ministre des finances, être diminué d'une somme de 17 millions, reliquats des exercices antérieurs, et d'un remboursement de 35 millions dus par des Compagnies de chemins de fer pour les avances de la

(1) *Le budget de* 1884, par M. Paul Leroy-Beaulieu. *Revue des Deux-Mondes* du 15 mai 1883.

garantie d'intérêt, remboursement qui devrait figurer au budget extraordinaire. Mais les 17 millions sont empruntés à la dette flottante, et les 35 millions devraient figurer au budget extraordinaire. Le déficit est donc de 115 millions.

Les nouvelles conventions n'assureront pas seulement ce remboursement, malgré les moins-values subies par les Compagnies depuis le commencement de l'exercice (1), elles permettront de continuer les travaux, et de ne pas recourir à l'emprunt, en même temps qu'elles accroîtront la part de l'État dans le partage des bénéfices.

Ce serait cependant une dangereuse erreur de croire que le vote des conventions suffira pour rétablir l'ordre parfait dans les finances. Il ne faut point se faire l'illusion de penser que le lendemain du jour où ces conventions seront devenues définitives, il nous sera permis de nous livrer à toutes nos fantaisies budgétaires. Les chemins de fer ont sans doute été l'une des causes de l'accroissement si exagéré de nos budgets extraordinaires, mais ils ne sont pas les seuls coupables. Le plan de M. de Freycinet ne comprenait pas seulement des chemins de fer, il comprenait aussi des ports et des canaux. De plus, le ministère des travaux publics, s'il absorbe une part du budget extraordinaire, partage ce budget avec des départements ministériels, qui, s'ils ont de moindres droits, n'ont pas de moindres appétits. Les conventions avec les chemins de fer ne feront donc disparaître qu'une partie du budget extraordinaire des travaux publics et laisseront subsister, avec une partie de ce budget, la totalité des budgets extraordinaires de la guerre, de la marine, de l'intérieur, des postes et télégraphes, des finances et des beaux-arts. Les conventions avec les Compagnies ne sont donc que le premier acte d'une politique financière qui doit être suivie avec persévérance et appliquée à tous les services publics; elles ne sont que le premier anneau d'une chaine qui doit comprendre un grand nombre d'anneaux semblables.

(1) En 1881, les remboursements des Compagnies à l'État pour les avances faites à titre de garantie d'intérêt ont atteint 19 millions.

Pour bien préciser la part des chemins de fer dans le budget extraordinaire, il suffit d'emprunter quelques chiffres aux exercices 1881, 1882 et 1883.

Dans le budget extraordinaire de 1880, qui s'élève à 479 millions et demi.

Le Ministère des finances prend.....	1.500.000 fr.
Les postes et télégraphes...........	1.100.000
L'intérieur........•...........	3.000.000
La marine........................	19.000.000
La guerre........................	108.000.000
Les travaux publics................	346.500.000

Sur ce dernier budget, plus de 100 millions sont absorbés par les canaux, ports et routes. Les chemins de fer ne prennent donc que 220 millions environ, c'est-à-dire la moitié du budget extraordinaire.

Dans le budget extraordinaire de 1881, qui, provisoirement, s'élève à 707,000,000 fr

Le Ministère de l'agriculture prend..	5.000.000 fr.
— des arts..............	9.000.000
— des postes............	11.000.000
— de la marine...........	24.000.000
— de la guerre...........	135.500.000
— des travaux publics.....	521.000.000

Dans ce dernier budget, la même part proportionnelle que dans le précédent pour les travaux des routes, ports et canaux.

Le budget extraordinaire de 1882 se chiffre provisoirement par la somme de 765,000,000 fr.

Sur cette somme :

Le Ministère de l'intérieur prend.....		400.000 fr.
—	de l'agriculture........	6.500.000
—	des Beaux-Arts.........	10.000.000
—	des postes et télégraphes.	11.000.000
—	de la marine..........	81.500.000
—	de la guerre...........	169.000.000
—	des travaux publics....	536.500.000

Si ce dernier ministère absorbe en apparence les 5/7 du budget total, il donne près des 3/7 aux routes, ports et canaux, et ne laisse aux chemins de fer que la moitié des 536 millions.

Si, à ces charges persistantes du budget extraordinaire qui subsisteront après le vote des conventions, nous ajoutons la charge de la dette flottante que M. Léon Say, dans l'exposé des motifs du budget de 1833 évaluait à 3 milliards et qui n'a pas diminué depuis cette époque ; si nous persistons dans la funeste habitude de dépenser les emprunts avant qu'ils soient réalisés, et d'avoir des budgets enchevêtrés les uns dans les autres ; si les crédits supplémentaires, qui étaient de 37 millions et demi en 1874 et qui atteignent 182 millions en 1881 et 243 millions en 1882, continuent leur progression, il est évident que les six milliards de travaux confiés aux Compagnies auront pour résultat de résoudre une difficulté imminente, mais n'auront pas pour conséquence de rétablir définitivement l'équilibre dans nos finances.

Il ne faut pas, en effet, s'exagérer l'accroissement de richesse publique que produira la création du nouveau réseau. S'il était nécessaire — et cette vérité est incontestable — de desservir des régions privées de voies ferrées, les chemins de fer, qui vont pénétrer dans des pays pauvres et privés d'industrie, n'auront pas la puissance magique d'apporter la richesse, de créer des usines et de se procurer le trafic nécessaire à son exploitation. Si un réseau qui relie deux centres déjà prospères peut centupler l'activité commerciale, il n'en est pas de même d'une ligne qui passe à travers des mon-

tagnes arides ou qui dessert des villages où aucune industrie ne peut être créée.

En tenant les engagements pris, en donnant satisfaction aux intérêts légitimes des populations, la France devra suivre le sage exemple de l'Angleterre, qui, depuis qu'elle a relié tous ses centres industriels et donné des voies ferrées à tous les pays où une industrie peut naître et se développer, a considérablement ralenti ses travaux, puisqu'elle a réduit à 400 kilomètres par an la construction de ses voies ferrées.

CHAPITRE VIII.

LES NOUVELLES CONVENTIONS,

M. de Janzé a dit que la ratification des conventions avec les Compagnies serait « un événement cent fois plus meurtrier « pour la troisième République que ne l'a été les 45 centimes « pour la seconde ».

M. Roselli-Mollet a écrit, le 4 juillet, à *la Justice*, que le rachat de l'Orléans est « l'opération financière la plus simple et « la plus facile ». Selon l'honorable député, ce rachat permettrait de constituer un réseau d'État indépendant et rémunérateur, de résoudre la question des tarifs par les recettes qu'il nous apporterait, de résoudre nos embarras financiers, d'expérimenter l'exploitation économique des chemins de fer par l'industrie privée, de profiter des essais faits en Allemagne, en Autriche, en Hollande et dans tous les pays, pour choisir le meilleur mode d'exploitation.

Pour opérer le rachat de l'Orléans, il faut s'en référer aux articles 36 et 37 de la convention du 11 avril 1857, qui s'occupe des lignes ayant plus de 16 ans d'existence, à la convention du 26 juillet 1866, qui s'occupe des lignes ayant moins de 15 ans, et à la convention du 11 juillet 1859, qui règle la garantie d'intérêt et le retenu réservé.

La convention de 1851 est applicable à 3,427 kilom et à la part de l'Orléans dans le chemin de petite Ceinture. La convention de 1868 est applicable à une ligne de 35 kilom. et à la part de l'Orléans dans la grande Ce inture.

M. Roselli-Mollet ne dit pas dans quelle catégorie il classe 900 kilom. de la Compagnie d'Orléans, qui, au 31 décembre 1882, avait un réseau de 4,362 kilom.

Le rachat coûterait à l'État : 1° des annuités égales au produit net des 3,427 kilom. pendant les 7 dernières années, déduction faite des 2 années les plus faibles ; 2° le remboursement du compte de premier établissement des 35 kilom. ; 3° le remboursement du matériel et du mobilier, estimé à dire d'expert.

Le rachat rapporterait à l'État :

1° Le remboursement de ses avances pour la garantie d'intérêt ; 2° le revenu net des 3,427 kilom., qui s'élève à 102 millions.

Suivant M. Roselli-Mollet, l'État aurait donc à payer 184,925,000 fr. et à recevoir 223,795,514 fr. Il aurait donc un profit net de 38,870,514 fr.

L'honorable député voudrait employer cette somme à la reprises des chemins de fer d'intérêt local de la Sarthe, qui ont déjà coûté 17 millions, et à la diminution du compte de garantie. Il ajoute que les plus-values annuelles de l'Orléans sont de bon augure et que l'État, s'il se défiait de ses propres mérites comme exploitant, aurait toujours la ressource d'offrir l'exploitation aux Compagnies, même à la Compagnie d'Orléans.

Nous avons répondu à ces illusions.

Le but des conventions est de céder aux Compagnies un réseau dont l'État s'était réservé la construction et l'administration. Comme celles qui les ont précédées, les conventions nouvelles confient aux grandes Compagnies l'exploitation du nouveau réseau, en sauvegardant les intérêts économiques du pays. L'État ne conserve pas seulement son contrôle, il donne satisfaction aux vœux des populations avides d'obtenir une voie ferrée, il se dégage des conséquences financières auxquelles il allait être entraîné, et il se prémunit contre le déficit budgétaire dont il était menacé.

En réclamant à la fois, avec une impatience intolérante, le

développement de notre réseau et l'abaissement des tarifs, la Chambre a encouragé M. de Freycinet dans l'exécution de son plan portant création de 6,200 kilom., sans laisser au ministre le temps de mûrir son projet, de relier les lignes entre elles et de coordonner méthodiquement son réseau. En même temps qu'il était encouragé dans la précipitation, le ministre des travaux publics était limité dans sa liberté d'action par les sollicitations incessantes des influences parlementaires.

La révision du plan de M. de Freycinet était nécessaire, dans l'intérêt des Compagnies comme dans l'intérêt de l'État, et une meilleure distribution des lignes devait être l'un des premiers objets des négociations entre les représentants du gouvernement et ceux des Compagnies.

En prenant possession du pouvoir, le 22 février 1883, le gouvernement avait fait la déclaration suivante :

« Nous allons ouvrir des négociations avec les grandes Compagnies de chemin de fer, dans le ferme espoir qu'il en sortira des conventions équitables, respectueuses des droits de l'État, et qui faciliteront l'exécution des grands travaux publics, sans charger à l'excès notre crédit. »

Le gouvernement a tenu les engagements qu'il avait pris et les conventions ont atteint le double but qu'il a poursuivi.

Au cours des conventions entre l'État et les Compagnies, M. Paul Leroy-Beaulieu disait, dans la *Revue des Deux-Mondes*, que nous devions nous contenter chaque année de l'ouverture de 5 à 600 kilomètres, représentant une dépense de 150 millions. Il ajoutait que les Compagnies ne pouvaient faire une entreprise plus importante sans grever le budget de l'État par des garanties d'intérêt considérables. Il rappelait que, chaque année, les Compagnies dépensent de 150 à 200 millions pour le doublement des voies, l'agrandissement des gares et l'augmentation du matériel, et que la proportion de leurs frais d'exploitation subit une progression constante. Il insistait surtout pour que le gouvernement renonçât à exiger un abaissement considérable des tarifs, ne cherchât pas à faire

des tarifs de chemins de fer un correctif des tarifs de douane, et il concluait que, si on élevait les tarifs d'importation et de transit, en même temps qu'on diminuait les tarifs d'exportation, on augmenterait, au préjudice de la France, la fortune d'Anvers, du Saint-Gothard et de Gênes.

La question des tarifs est réglée par les conventions de la seule façon admissible, par les engagements pris par les Compagnies, engagements formulés dans des lettres qui seront annexées aux conventions.

L'une des plus graves innovations des conventions nouvelles est assurément la confusion de l'ancien et du nouveau réseau. Cette confusion supprime le calcul de la garantie d'intérêt établi suivant le revenu d'intérêt et le déversoir. En bouleversant l'ancien système, il semble faire perdre à l'État des avantages dont il avait jusqu'ici profité. Lorsqu'en 1868 et en 1873 des conventions firent passer dans l'ancien réseau une partie des lignes du nouveau, M. Gaudin, au nom du gouvernement, au Corps législatif de l'Empire, et M. Cézanne, au nom de la Commission à l'Assemblée nationale, vinrent déclarer qu'il y avait intérêt à voter les conventions, parce que les Compagnies prenaient à leur charge des lignes improductives en les classant dans leur ancien réseau, et parce que l'État s'exonérait de la garantie d'intérêt. On a fait observer avec raison que, si l'État avait cet avantage, il subissait une perte éventuelle. Le partage des bénéfices commençait en effet à partir de 8 0/0 pour l'ancien, et de 6 0/0 pour le nouveau. L'État reculait donc le partage des bénéfices en incorporant dans l'ancien réseau les lignes classées dans le nouveau.

Dans les conventions de 1883, la distinction des réseaux est supprimée et la garantie d'intérêt s'applique indistinctement à un minimum de produit net réservé à chaque Compagnie. Le produit net implique donc une garantie pour l'ancien réseau. N'est-ce pas une charge nouvelle pour l'État ? — Il est évident que cette charge est purement nominale. Non seulement l'ancien réseau n'avait pas besoin de la garantie, mais il subventionnait le nouveau, et cette subvention était com-

plétée par la garantie de l'État, nécessaire au nouveau réseau. Le nouveau réseau continuera à être garanti, l'ancien réseau continuera à subventionner le nouveau, bien que les noms d'ancien et de nouveau aient disparu. En fait, ce seront toujours les lignes improductives qui recevront le déversoir des lignes productives et la garantie d'intérêt pour compléter le déversoir. Le produit net réservé aux Compagnies par les conventions nouvelles est l'exacte reproduction de l'ancien revenu réservé.

L'exemple du chemin de fer des Charentes et celui de la Vendée montre comment l'État est obligé de commettre une série de fautes lorsqu'il a méconnu une première vérité. La loi de 1865 et la circulaire de M. Béhic en date du 12 août de la même année, avaient très nettement déterminé les conditions d'existence des chemins d'intérêt local. Au lieu d'appliquer la loi et la circulaire ministérielle aux chemins de Vendée et des Charentes, l'État viola l'une et l'autre, céda aux sollicitations d'un publiciste influent et vénal, et laissa créer des lignes à grande section, qui aboutirent à la faillite. Quand la faillite fut arrivée, l'État aurait pu recourir au système des conventions et traiter avec la Compagnie d'Orléans, Il préféra appliquer aux chemins de fer *la politique expérimentale*, dont M. Waldeck-Rousseau est resté l'un des apôtres, et il créa le réseau d'État. On sait ce que coûte l'exploitation par l'État ! Sachons au moins profiter de la leçon !

Si l'on construit chaque année 7 à 8,000 kilomètres à raison de 150,000 francs par kilomètre, on fera annuellement une dépense de 150 à 200 millions, que l'épargne peut facilement supporter, on rétablira l'ordre dans nos finances et, avant, 20 ans, notre pays aura un réseau de 40,000 kilomètres admirablement distribué.

L'ordre dans la direction des travaux et la répartition calculée des lignes empêcheront : l'entreprise de voies nouvelles sur des points ne se ramifiant pas entre eux, l'excès des dépenses résultant de la durée trop longue des travaux commencés de trop de côtés différents et avec des ressources

insuffisantes, l'ouverture simultanée de chantiers entraînant l'emploi d'un trop grand matériel. En même temps que les finances retrouveront leur équilibre, l'industrie nationale sera mieux protégée.

Il est en effet permis d'attribuer, — au moins dans une certaine mesure, — l'invasion dans notre industrie des ouvriers belges, anglais, italiens et allemands à l'ouverture d'un trop grand nombre de chantiers. Les commandes de rails et de matériel à l'industrie étrangère peuvent être attribuées à un excès de construction ne se trouvant pas en rapport avec la production française.

Avec leur expérience des conditions industrielles de l'Europe, les Compagnies, tant qu'elles ont été chargées de construire les voies ferrées, n'ont jamais provoqué de crise analogue à celle qui s'est produite depuis que l'État s'est fait l'entrepreneur de notre réseau.

On a souvent, à l'étranger, rendu jus ice à la bonne organisation des chemin de fer français. En 1865, M. Malou, Ministre des Finances de Belgique, tenait le langage suivant :

« L'industrie des chemins de fer doit être prospère pour être utile, pour rendre les services que l'on peut attendre d'elle. C'est ce que la France a admirablement compris; c'est ainsi qu'elle a organisé son système, c'est ainsi qu'elle marche, comme bonne organisation de cet immense service des transports, à la tête de toutes les nations. On est arrivé, en France, à placer pour un million de francs d'obligations par jour ; et cela depuis des années, et l'on achève ainsi chaque jour une moitié de ce grand travail qui s'accomplit, j'allais dire sans que la France soit appauvrie; mais non, la France s'est enrichie dans des proportions énormes, et, quand un jour le réseau ainsi établi, sagement exploité, s'augmentant sans cesse et accroissant la fortune publique, fera retour au domaine public, calculez, si vous le pouvez, quelle fortune la France aura conquise; voyez quelle sera la situation financière, et calculez aussi qu'elle sera la situation économique, quelle sera la force de ce pays. »

Pendant que, de 1869 à 1876, le régime des chemins de fer français produisait les meilleurs résultats, l'exploitation par l'Etat des chemins de fer belges conduisait au déficit, ainsi que le constatait récemment le ministre des finances belge, M. Graux.

Nous n'avons pas à conclure. Notre conclusion est dans les faits et dans les chiffres. L'expérience des différents régimes de chemins de fer a été faite en France et à l'étranger. Voulons-nous profiter des expériences faites aux dépens de ceux qui les ont tentées, ou entrer dans une ère nouvelle d'expérimentations aux risques du Trésor ?

Là est la question.

Que l'Etat cherche à s'assurer les plus grands avantages dans les conventions: c'est son droit et son devoir ! Que le Ministre des travaux publics et le Parlement imposent aux Compagnies les charges les plus lourdes; c'est leur droit et leur devoir ! Mais il faut maintenir le principe admis, il faut conserver le système actuel. Il faut compléter notre organisation, il faut développer, et non bouleverser, notre régime des chemins de fer. Les conventions présentent cet immense avantage de permettre à l'Etat d'apporter successivement les modifications reconnues nécessaires, d'assurer peu à peu des réformes, et de garantir, sans crise à redouter, sans secousse, sans interruption, le développement normal de notre réseau.

Il n'y a pas de féodalité financière; il y a des capitaux dans les mains de grands et de petits actionnaires. Il n'y a pas de monopoles; il y a des Compagnies qui, par l'habileté de leur administation, ont grandi, pendant que d'autres, nées dans les mêmes conditions, créées avec les mêmes avantages, aboutissaient à la faillite. Il n'y a pas de puissance menaçante, pour l'Etat; il y a pour l'Etat un associé, qui est un excellen constructeur, un administrateur intelligent, un gérant d'une habileté consommée. Cet associé laissera en 1956 une succession de 800 millions de revenus nets. C'est une succession que l'Etat ne doit pas dédaigner, à laquelle il ne doit pas renoncer, et qu'il ne doit pas mettre en péril, en voulant réaliser l'héritage avant la mort naturelle de son puissant associé.

TABLE DES MATIÈRES.

Avant-propos I

CHAPITRE I. — Historique des Conventions 1

CHAPITRE II. — Les rapports de l'État et des Compagnies dans le régime des Conventions 28

CHAPITRE III. — Les adversaires des Conventions 47

CHAPITRE IV. — La question des Tarifs 71

CHAPITRE V. — Les chemins de fer étrangers 91

CHAPITRE VI. — L'exploitation par l'État 99

CHAPITRE VII. — La question financière 114

CHAPITRE VIII. — Les nouvelles Conventions 121

Paris. — Typ. Parent, A. Davy succ^r, imp. de la Faculté de médecine, 52, rue Madame et rue M.-le-Prince, 14.



